



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 1165

Bogotá, D. C., martes, 20 de diciembre de 2016

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2016 CÁMARA

*por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución aplicables a los agentes del Estado para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

#### DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo título transitorio, así:

#### “TÍTULO TRANSITORIO

DE LAS NORMAS APLICABLES A LOS AGENTES DEL ESTADO PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

#### CAPÍTULO I

#### Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

**Artículo transitorio 1°. De la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.** La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición será un órgano temporal y de carácter extrajudicial, que busca conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad; promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales y colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. La Ley reglamentará el mandato, funciones, composición, y funcionamiento de la Comisión.

#### CAPÍTULO II

#### Jurisdicción Especial para la Paz

#### Artículo transitorio 2°. Calificación jurídica de la conducta en la Jurisdicción Especial para la Paz.

La Jurisdicción Especial para la Paz al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará, con estricta sujeción al artículo 29 de la Constitución Política, en el Código Penal Colombiano vigente al momento de la comisión del hecho, en las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y de Derecho Internacional Humanitario (DIH). La JEP respetará las obligaciones internacionales de investigación, juzgamiento y sanción. Lo anterior, siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad.

En el caso de los miembros de la Fuerza Pública, también se tendrán en cuenta las reglas operacionales vigentes al momento de la comisión del hecho.

En las actuaciones que adelanten los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz no se podrá presumir el carácter masivo o sistemático de las conductas punibles investigadas, ni que el hecho ha sido cometido como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes; todo ello deberá acreditarse de conformidad con prueba legalmente producida.

Para acceder a cualquier tratamiento especial de justicia prevista en la Jurisdicción Especial para la Paz del Sistema Integral, quienes hayan cometido conductas punibles por causa, con ocasión y en relación directa o indirecta con el conflicto armado, deberán contribuir al esclarecimiento de la verdad, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Quien aporte de manera dolosa información falsa perderá el tratamiento especial de justicia.

Cuando un testigo declare contra alguna persona por conductas de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz a cambio de obtener beneficios procesales

o punitivos de cualquier naturaleza, el valor probatorio de su testimonio estará supeditado a que el contenido del mismo sea corroborado por otros medios de prueba.

**Artículo transitorio 3°. Tratamiento diferenciado para agentes del Estado.** En virtud del carácter inescindible de la Jurisdicción Especial para la Paz, en relación con los Agentes del Estado que hubieren realizado conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, el tratamiento será simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado y simultáneo.

**Artículo transitorio 4°.** Competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. La Jurisdicción Especial para la Paz tendrá competencia sobre los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, salvo que la determinación del perpetrador en la comisión de la conducta punible haya radicado única y exclusivamente en obtener un enriquecimiento personal indebido. Para el efecto se tendrá en cuenta los siguientes criterios:

a) Que el conflicto armado haya sido la causa directa o indirecta de la comisión de la conducta punible o,

b) Que la existencia del conflicto armado haya influido en el autor, participe o encubridor de la conducta punible cometida por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto, en cuanto a:

- Su capacidad para cometerla, es decir, a que por razón del conflicto armado el perpetrador haya adquirido habilidades mayores que le sirvieron para ejecutar la conducta.

- Su decisión para cometerla, es decir, a la resolución o disposición del individuo para cometerla.

- La manera en que fue cometida, es decir, a que, producto del conflicto armado, el perpetrador de la conducta haya tenido la oportunidad de contar con medios que le sirvieron para consumarla.

- La selección del objetivo que se proponía alcanzar con la comisión del delito.

**Artículo transitorio 5°. Responsabilidad del mando.** La Jurisdicción Especial para la Paz aplicará, en el caso de los miembros de la Fuerza Pública, el Derecho Penal colombiano, el Derecho Internacional Humanitario y las reglas operacionales de la Fuerza Pública en relación con el DIH, como ley especial. La determinación de la responsabilidad del mando no podrá fundarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito de jurisdicción. La responsabilidad de los miembros de la Fuerza Pública por los actos de sus subordinados deberá fundarse en el control efectivo de la respectiva conducta, en el conocimiento basado en la información a su disposición antes, durante, o después de la realización de la respectiva conducta, así como en los medios a su alcance para prevenirla, siempre y cuando las condiciones fácticas lo permitan, y de haber ocurrido, promover las investigaciones procedentes.

Se entenderá que existe mando y control efectivo del superior militar o policial sobre los actos de sus subordinados, cuando se demuestren las siguientes condiciones concurrentes:

a) Que la conducta o las conductas punibles hayan sido cometidas dentro del área de responsabilidad

asignada a la unidad bajo su mando según el nivel correspondiente y que tengan relación con actividades bajo su responsabilidad;

b) Que el superior tenga la capacidad legal y material de emitir órdenes, de modificarlas o de hacerlas cumplir;

c) Que el superior tenga la capacidad efectiva de desarrollar y ejecutar operaciones dentro del área donde se cometieron los hechos punibles, conforme al nivel de mando correspondiente; y

d) Que el superior tenga la capacidad material y directa de tomar las medidas adecuadas para evitar o reprimir la conducta o las conductas punibles de sus subordinados, siempre y cuando haya de su parte conocimiento actual o actualizable de su comisión.

**Artículo transitorio 6°. Revisión de sentencias.** A petición del condenado, la JEP podrá revisar sentencias proferidas por otra jurisdicción por: variación de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 2°; por aparición de nuevos hechos que no pudieron ser tenidos en cuenta con anterioridad; o cuando surjan pruebas no conocidas o sobrevinientes no conocidas al tiempo de la condena, todo lo anterior por conductas cometidas por causa, con ocasión del conflicto y en relación con este, o con la protesta social, siempre que se cumplan las condiciones del Sistema.

La revisión de sentencias por la JEP no tendrá nunca como consecuencia la exigencia de responsabilidad de ningún tipo a los jueces que las hubieran proferido como consecuencia del contenido de las mismas.

La Corte Suprema de Justicia será la competente para la revisión de las sentencias que haya proferido. Únicamente para quienes hubieran sido condenados teniendo en cuenta la definición de quienes son combatientes según el Derecho Internacional Humanitario, podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP. Para efectos de la revisión por parte de la Sección de Revisión de la JEP se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública.

**Artículo transitorio 7°. Sustitución de la sanción penal.** Cuando no proceda la renuncia a la persecución penal, la Sala de Revisión del Tribunal para la Paz, a solicitud de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, decidirá sobre la sustitución de la sanción penal proferida por la justicia ordinaria, imponiendo las sanciones propias de la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando el condenado reconozca verdad completa, detallada y exhaustiva. Dicha sustitución nunca podrá agravar la sanción previamente impuesta.

Cuando la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz verifique que el componente de restricción de libertades y derechos que habría de imponerse ya se ha cumplido, así lo declarará en la providencia de sustitución. De lo contrario, ordenará la ejecución de la sanción propia del Sistema. En todo caso, la Sección de Revisión ordenará la ejecución del componente restaurativo de la sanción en caso de que proceda.

**Artículo transitorio 8°. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz.** Las sanciones que imponga la JEP tendrán como finalidad esencial satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz. Deberán tener la mayor función restaurativa y reparadora del daño causado, siempre en relación con el

grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad. Las sanciones podrán ser propias, alternativas u ordinarias y en todos los casos se impondrán en los términos previstos en los numerales 60, 61, 62 y el listado de sanciones del subpunto 5.1.2 del Acuerdo Final.

**Parágrafo.** En el caso de miembros de la Fuerza Pública, las sanciones propias del Sistema tendrán un contenido reparador, así como de restricción de libertades y derechos. La ley reglamentará las modalidades de ejecución de las sanciones propias, así como los mecanismos idóneos de monitoreo, vigilancia y control del cumplimiento de dichas sanciones.

Las sanciones alternativas u ordinarias aplicables a los miembros de la Fuerza Pública que impliquen la privación efectiva de la libertad se cumplirán en todo caso en los establecimientos previstos en el régimen penitenciario y carcelario establecido para ellos, conforme al principio de tratamiento diferenciado.

Para el caso de las sanciones ordinarias, se podrá obtener redenciones, subrogaciones penales o beneficios adicionales en la privación de libertad, siempre y cuando el sancionado se comprometa a contribuir con su resocialización a través del trabajo, capacitación o estudio durante el tiempo que permanezca privado de la libertad.

### CAPÍTULO III

#### Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

**Artículo transitorio 9°. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para agentes del Estado.** En el caso de agentes del Estado que hayan cometido conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno, no procederá la acción de repetición y el llamamiento en garantía establecidos en el artículo 90 de la Constitución Política. En todo caso, deberán contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la reparación no monetaria de las víctimas y garantizar la no repetición.”.

Artículo 2°. Agréguese un párrafo al artículo 122 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**“Parágrafo.** Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

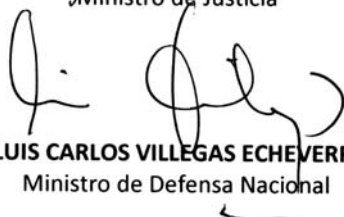
La anterior disposición aplicará igualmente a los miembros de la Fuerza Pública que se sometan a la Jurisdicción Especial para la Paz, quienes podrán ser empleados públicos, trabajadores oficiales o contratistas de Estado, cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta.”

Artículo 3°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

  
**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**  
 Ministro del Interior

  
**JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA**  
 Ministro de Justicia

  
**LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI**  
 Ministro de Defensa Nacional

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I. ANTECEDENTES

Desde el año 2012, durante el proceso de aprobación del Acto Legislativo número 1, también conocido como “Marco Jurídico para la Paz”, el cual autorizó la implementación de instrumentos de justicia transicional con la finalidad prevalente de facilitar la terminación del conflicto armado y el logro de la paz estable y duradera con garantías de no repetición, se enfatizó la importancia de involucrar a los agentes del Estado, especialmente a los miembros de la Fuerza Pública, en la implementación de mecanismos de justicia transicional.

Los postulados de la justicia transicional, derivan en que esta debe ser entendida como el conjunto de procesos de transformación social y política profunda en los cuales es necesario utilizar gran variedad de mecanismos para resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de lograr que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Esos mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales, tienen distintos niveles de participación internacional y comprenden “*el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos.*”<sup>1</sup>

En efecto, la participación de todos los actores del conflicto armado, incluidos los miembros de la Fuerza Pública en los instrumentos de justicia transicional

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-771 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Ver además: Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

redunda no sólo en una mejor satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado sino que, en últimas, contribuye a sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera. Por el contrario, se ha demostrado que excluir la participación de algunos actores del conflicto en la aplicación de instrumentos y mecanismos de justicia transicional aumenta los riesgos de inseguridad jurídica e impide esa reconciliación y perdón nacional que todos los colombianos anhelamos.

Hoy el Estado colombiano atraviesa por un momento histórico: la superación del conflicto armado interno de más de 50 años de duración con el grupo guerrillero FARC-EP, conflicto armado donde nuestras Fuerzas Militares y la Policía Nacional demostraron su sacrificio y entrega en la búsqueda permanente de condiciones para garantizar la seguridad y protección de todos los colombianos.

El pasado 24 de noviembre de 2016, se suscribió el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Dicho acuerdo establece como instrumento excepcional y transitorio de superación del conflicto, la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), cuya finalidad esencial es satisfacer los derechos de las víctimas, terminar el conflicto armado y alcanzar la paz.

El Sistema Integral estará compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; las Medidas de reparación integral para la construcción de la paz; y las Garantías de No Repetición. También hará parte integral de dicho Sistema la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), cuyo objetivo esencial es administrar justicia, satisfacer los derechos de las víctimas, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, respecto a hechos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el mismo y durante este.

La aplicación de la JEP es inescindible. Esta tendrá competencia respecto de los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, cometidos por todos quienes participaron directa o indirectamente en este: agentes del Estado, miembros de grupos armados organizados al margen de la ley con que se haya suscrito un acuerdo final de paz o que se hayan desmovilizado individualmente, o quienes participaron de manera indirecta.

Solo las decisiones que provengan de un mecanismo que hace parte de un sistema realmente integral que busca la satisfacción de los derechos de las víctimas y cuya aplicación es inescindible a todos quienes cometieron delitos en el marco del conflicto armado pueden garantizar un cierre jurídico.

Así las cosas, el presente Proyecto de Acto Legislativo pretende crear el marco constitucional para la aplicación, bajo el principio de trato diferenciado, de los mecanismos de justicia transicional que compondrán

el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición a los agentes del Estado, y en especial a los miembros de la Fuerza Pública.

## **II. JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ Y MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA**

Particular atención merece la aplicación a los agentes del Estado, en especial los miembros de la Fuerza Pública, de la Jurisdicción Especial para la Paz como componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

El pasado 19 de diciembre de 2015, en reconocimiento del rol que han jugado las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y con el fin de garantizar la plena realización de los derechos de las víctimas, el Gobierno nacional suscribió un compromiso en el marco del fin del conflicto armado para la aplicación de la Jurisdicción Especial para la Paz desarrollado en 10 puntos para los agentes del Estado, sustentado en el principio de seguridad jurídica en todo tiempo.

En dicho compromiso se establece que “en relación con los agentes del Estado que hubieren realizado conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, el tratamiento será simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado y simultáneo.”<sup>2</sup>

Este tratamiento diferenciado, pilar fundamental de la aplicación de los mecanismos de justicia transicional a los agentes del Estado, parte del reconocimiento de que el Estado tiene como fin esencial proteger y garantizar los derechos de todos los ciudadanos, y debe contribuir al fortalecimiento de las instituciones y de su legitimidad. A diferencia de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, los miembros de la Fuerza Pública ostentan el ejercicio legítimo de la Fuerza y sus acciones se presumen legales.

Resulta imperativo señalar que, conforme a las prescripciones constitucionales, el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas es el señor Presidente de la República y estas han actuado conforme a sus políticas, lineamientos y directrices, así como el estricto y permanente acatamiento a las pautas y criterios de cada una de las autoridades civiles en los niveles local, departamental y nacional.

Sin embargo, este trato diferenciado por parte del componente de justicia al momento de enjuiciar las conductas punibles cometidas por los agentes del Estado por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno debe ser inspirado en los principios de equidad, equilibrio, simultaneidad y simetría, teniendo en cuenta la particularidad y condición legal y legítima del proceder de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

## **III. TRATAMIENTO DIFERENCIADO PARA LOS AGENTES DEL ESTADO EN EL SIVJRNR**

Es precisamente en virtud de este tratamiento diferenciado, pero a su vez simétrico, simultáneo, equilibrado y equitativo, que se establece la necesidad de crear el marco constitucional para la aplicación de los mecanismos de justicia transicional a los agentes del Estado. Dicho principio de tratamiento

<sup>2</sup> Presidencia de la República. *Compromiso del Gobierno nacional en el marco del fin del conflicto armado para la aplicación de la Jurisdicción Especial para la Paz a los agentes del Estado*. 19 de diciembre de 2015. Punto 3.

diferenciado se materializa en la necesidad de tener en cuenta las particularidades de los agentes del Estado en aspectos como: (i) los objetivos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; (ii) la competencia de la JEP, (iii) la calificación jurídica de las conductas punibles, (iv) la responsabilidad de los superiores militares y policiales, (v) la aplicación de las sanciones del SIVJRN, (vi) la revisión de las sentencias proferidas en la justicia ordinaria; (vii) la reparación a las víctimas en el marco del SIVJRN.

### **1. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición**

Se precisa que la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición será un órgano temporal y de carácter extrajudicial, que busca conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad; promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales y colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. La ley reglamentará el mandato, funciones, composición, y funcionamiento de la Comisión.

### **2. Competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz**

La competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, en cuanto a las conductas punibles cometidas por agentes de Estado, se establece de manera objetiva, bajo la condición de que los hechos hayan ocurrido por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. Y desde el aspecto subjetivo, valorando que el conflicto armado haya influido en el perpetrador de la conducta en cuanto a su capacidad, motivación, manera y objetivo o finalidad.

Esta jurisdicción absorbe la competencia atribuida a otras autoridades judiciales, disciplinarias, administrativas y fiscales, respecto de conductas que hayan sido cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno.

### **3. Marco legal aplicable para la calificación de las conductas punibles**

Se dispone también que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica de los hechos imputables con estricta aplicación de todas y cada una de las garantías fundamentales previstas en el artículo 29 de la Carta Política, en el Código Penal Colombiano vigente al tiempo de la comisión de los hechos, considerando las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) aplicables, las disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y las reglas operacionales vigentes, lo cual respeta y cumple los estándares y las obligaciones internacionales de investigación, juzgamiento y sanción, todo lo anterior, siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad.

Significa lo anterior, que la Jurisdicción Especial para la Paz, en el ejercicio de sus competencias deberá dar aplicación a las garantías a un debido proceso, presunción de inocencia y culpabilidad demostrada,

principio de legalidad previa del delito, derecho a la defensa material y técnica, conocimiento y acceso pleno al proceso desde las etapas de investigación, a controvertir las pruebas que se alleguen en su contra, a la impugnación de las sentencias condenatorias, irretroactividad de la ley penal, favorabilidad, teniendo en cuenta que la calificación jurídica de las conductas punibles imputadas deberá fundamentarse en las previsiones del Código Penal Colombiano que se encuentren vigentes al tiempo de la ejecución de los hechos, salvo el principio de retroactividad de la ley penal más favorable.

La exigencia de que la calificación jurídica de las conductas punibles se haga conforme al principio de legalidad previa, escrita, estricta y cierta establecido en el artículo 29 de la Carta Política de 1991 y desarrollado en el Código Penal Colombiano vigente y las leyes que lo modifican y adicionan, tiene sustento no solo en las garantías fundamentales reconocidas en nuestro sistema jurídico desde la Constitución de 1886 (artículo 26), sino que se sustenta en lo decidido por la Corte Constitucional en reiterados fallos de constitucionalidad, Sentencias C-225 de 1996; C-801 de 2009, C-290 de 2012, y en especial en la Sentencia C-578 de 2002, M.P. Dr. Manuel José Cepeda E., oportunidad en la cual el Alto Tribunal señaló:

#### ***“4.16. Precisión sobre la relación entre el Estatuto y el ordenamiento interno***

*Del análisis material anterior se aprecia que las normas del Estatuto surten efectos dentro del ámbito de la competencia de la Corte Penal Internacional. Las disposiciones en él contenidas no reemplazan ni modifican las leyes nacionales de tal manera que a quien delinca en el territorio nacional se le aplicará el ordenamiento jurídico interno y las autoridades judiciales competentes al efecto son las que integran la administración de justicia colombiana. Por ejemplo, ningún juez penal nacional adquiere en virtud del Estatuto de Roma la facultad de imponer la pena de reclusión a perpetuidad. Sólo puede hacerlo la Corte Penal Internacional en ejercicio de la competencia complementaria a ella atribuida por el Estatuto, cuando se den las condiciones y se cumplan los requisitos en él previstos”.*

Lo anterior parte del reconocimiento del carácter complementario y subsidiario tanto del Estatuto de Roma como la competencia de la Corte Penal Internacional respecto de la legislación y jurisdicción interna de los Estados Partes, lo cual posibilita que sean las autoridades judiciales de Colombia, con aplicación de la normatividad sustantiva y procesal interna vigentes las que tramiten la investigación y juzgamiento de quienes al interior del Estado hayan cometido conductas materialmente constitutivas de crímenes internacionales. Es decir que frente a estos comportamientos punibles la Corte Penal Internacional tiene una competencia complementaria o subsidiaria. Esto no impide que para la interpretación y aplicación de los tipos penales o disciplinarios, la Jurisdicción Especial para la Paz tenga en cuenta en la interpretación y aplicación de normas de reenvío (artículo 6º Código Penal) las normas del Derecho Internacional Humanitario y las disposiciones internacionales sobre Derechos Humanos aprobadas por el Congreso de la República.

Lo anterior permite afianzar y garantizar la seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza

Pública que puedan ser investigados o juzgados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, a efecto de que sean juzgados con aplicación de la normatividad vigente al tiempo de los hechos. Por lo demás el Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000 y las leyes que lo adicionan o modifican) tipifican los crímenes de genocidio, secuestro, desaparición forzada, torturas, desplazamiento forzado, violencia sexual, actos sexuales con persona protegida, delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, prostitución forzada, esclavitud sexual, y demás conductas que pudieron haber sido cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

Como disposiciones encaminadas a prevenir la actuación de falsos testigos en los procesos que adelante la JEP, se establece que quien aporte dolosamente información falsa perderá el tratamiento de esta justicia especial; así mismo, cuando un testigo declare en contra de alguna persona por conductas de competencia de esta jurisdicción a fin de obtener beneficios procesales o punitivos, el valor probatorio de ese testimonio se supedita a la corroboración por otros medios de prueba.

#### **4. Responsabilidad de los superiores militares y policiales**

En cuanto a la responsabilidad de los superiores militares o policiales (según el punto 7 del compromiso del Gobierno nacional de aplicación de la JEP a los agentes del Estado), no podrá fundarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito de jurisdicción. La responsabilidad de los miembros de la Fuerza Pública por los actos de sus subordinados deberá fundarse en el control efectivo de la respectiva conducta, en el conocimiento basado en la información a su disposición antes, durante, o después de la realización de la respectiva conducta, así como en los medios reales a su alcance para prevenirla o evitarla, siempre y cuando las condiciones fácticas lo permitan, y de haber ocurrido, promover las investigaciones procedentes.

En el proyecto de acto legislativo propuesto, se señalan los criterios concurrentes que servirán a la JEP para establecer cuándo un comandante tenía el mando y control efectivo sobre sus subordinados que pudieron cometer los hechos punibles, además que haya obrado con culpabilidad para afirmar la responsabilidad del superior. Esta responsabilidad, en todo caso deberá fundarse, en cuanto a elementos objetivos y subjetivos, formas de autoría y participación, en el Código Penal Colombiano, el Derecho Internacional Humanitario y las reglas operacionales de la Fuerza Pública en relación con el DIH, como ley especial.

De otra parte, es necesario establecer que en las actuaciones que adelanten los órganos de la JEP no se podrá presumir el carácter masivo o sistemático de las conductas punibles investigadas, ni que el hecho ha sido cometido como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes; todo ello deberá acreditarse de conformidad con prueba legalmente producida.

#### **5. La aplicación de sanciones en la JEP**

El proyecto de acto legislativo propuesto establece tres tipos de sanciones: propias, alternativas y ordinarias, con términos punitivos especiales, considerando que para alcanzar el bien superior de la paz para todos los colombianos, es necesario reducir la duración y clases de

las penas, con la mayor función restaurativa y reparadora del daño causado, facilitando la reintegración y socialización de quienes han cometido conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

Estas sanciones están orientadas a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, con observancia de los deberes estatales de investigación, juzgamiento y sanción de las graves violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Respecto a la ejecución de las sanciones para agentes del Estado en lo que proceda aplicará el fuero penitenciario y carcelario propio de los miembros de la Fuerza Pública, bajo el entendido que el cumplimiento de las sanciones propias no conlleva privación efectiva de libertad, a diferencia de las sanciones alternativas y ordinarias.

#### **6. La revisión de las sentencias proferidas en la justicia ordinaria**

Para el caso de los miembros de la Fuerza Pública es preciso tener en cuenta que, conforme a lo establecido en los Actos Legislativos 01 de 2012, 01 de 2015 y la Ley 1448 de 2011, el Estado ha reconocido la existencia de un conflicto armado interno y en virtud de ello, por imperativo constitucional las conductas punibles cometidas por los militares y policías por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado se deben enjuiciar bajo los postulados del Derecho Internacional Humanitario.

En ese sentido, se otorga competencia a la JEP para revisar las sentencias proferidas por la justicia ordinaria por crímenes relacionados con el conflicto armado, en el marco del respeto por la autonomía judicial. Bajo esta facultad podrá revisar las sentencias en los siguientes casos: variación de la calificación jurídica; por aparición de nuevos hechos que no pudieron ser tenidos en cuenta con anterioridad; o cuando surjan pruebas no conocidas o sobrevinientes no conocidas al tiempo de la condena.

En este sentido, la facultad de revisión de las sentencias respetará las garantías y derechos sustanciales y procesales de quienes ingresen al sistema de la JEP, dando primacía al principio de legalidad en cuanto a la aplicación del Código Penal Colombiano, y de forma subsidiaria al Derecho Internacional Humanitario y reglas operacionales. De igual forma, se afirma el respeto por las decisiones de la justicia ordinaria, en especial, aquellas sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia, con la excepción de la revisión de aquellas sentencias condenatorias en las que sus responsables sean combatientes conforme a las normas del derecho internacional humanitario y sin importar la jerarquía del mando.

Finalmente se establece que para efectos de la revisión por parte de la Sección de Revisión de la JEP se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública.

#### **7. La reparación a las víctimas en el marco del SIVJRR**

El artículo 90 de la Carta Política prescribe que el Estado repetirá en contra de los agentes del Estado que por su conducta dolosa o gravemente culposa

haya dado lugar a responsabilidad estatal. Esta regla general de carácter constitucional fue pensada por el constituyente primario, con el fin de reprimir los daños antijurídicos causados por los servidores públicos al resto del conglomerado social.

No obstante, como se ha mencionado en líneas precedentes, la aplicación de instrumentos y mecanismos de justicia transicional es excepcional y transitoria, con el fin de superar, en el caso colombiano, más de 50 años de conflicto armado de carácter no internacional. Por lo que resulta plausible proponer medidas transitorias tendientes a fortalecer el programa de reparación integral por parte del Estado, máxime cuando lo que se pretende es solucionar el conflicto armado interno, alcanzar la paz estable y duradera y promover la reconciliación nacional.

Bajo la misma línea argumentativa, es imperativo precisar que la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto de los hechos acaecidos en el marco del conflicto armado y los daños producidos por el Estado en el contexto de este, ha consolidado la teoría de responsabilidad objetiva, obviando la necesidad de probar la culpa para atribuir la responsabilidad del Estado, la cual deriva en una condena patrimonial que deberá ser reintegrada por el agente de Estado en virtud de la acción de repetición prevista en el artículo 90 superior.

Situaciones como la descrita en el párrafo precedente, así como las que se presentan con los demás supuestos de imputación de responsabilidad del Estado afecta directamente a los agentes del Estado, esencialmente a los miembros de la Fuerza Pública por los hechos cometidos por causa, con ocasión o relación directa o indirecta con el conflicto armado interno, agravando la situación jurídica de estos, ya que, adicional a la eventual responsabilidad penal que se deriva, también se compromete su responsabilidad patrimonial.

En ese sentido, y reconociendo que el Estado como institución debe reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno por graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH, es necesario, como una medida transicional, excepcional y transitoria que atienda la situación jurídica de los miembros de la Fuerza Pública y de los agentes del Estado que cometieron conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno, limitar el ejercicio de la acción de repetición y el llamamiento en garantía, medida que promueve la reconciliación nacional, facilitando la construcción de una paz estable y duradera.

Finalmente, debe precisarse que el contexto del fin del conflicto es una oportunidad para fortalecer y dinamizar el programa de reparación integral a las víctimas del conflicto, y para asegurar que todos quienes participaron de manera directa e indirecta en el conflicto armado contribuyan a la reparación integral a través de reconocimientos de responsabilidades por los daños causados y de acciones concretas de reparación simbólica y material.

Por las anteriores razones sometemos a consideración del Congreso de la República el proyecto de acto legislativo “*por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución aplicables a los agentes del Estado para la terminación*

*del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones*”.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

  
JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS  
Ministro del Interior

  
JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA  
Ministro de Justicia

  
LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI  
Ministro de Defensa Nacional

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de diciembre del año 2016 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2016 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de Defensa doctor *Luis Carlos Villegas E.*; Ministro del Interior doctor *Juan Fernando Cristo*; Ministro de Justicia doctor *Jorge Londoño Ulloa*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 003 DE 2016 CÁMARA

*por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia, en virtud del  
Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo título transitorio, así:

#### TÍTULO TRANSITORIO

DE LAS NORMAS PARA LA TERMINACIÓN DEL  
CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN  
DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

#### CAPÍTULO I

**Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y  
No Repetición**

**Artículo transitorio 1°. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.** El sistema integral estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

El Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos

con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los Derechos Humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

El Sistema es integral, para que las medidas logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto. La integralidad del Sistema contribuye también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica.

El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas.

Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada. Estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades. El cumplimiento de estas condicionalidades será verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz.

## CAPÍTULO II

### **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado**

**Artículo transitorio 2°. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.** La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición será un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio.

La Comisión será un órgano temporal y de carácter extrajudicial, que busca conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad; promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. La Ley reglamentará el mandato, funciones, composición, y funcionamiento, de la Comisión.

Las actividades de la Comisión no tendrán carácter judicial, ni podrán implicar la imputación penal de quienes comparezcan ante ella. La información que reciba o produzca la Comisión no podrá ser trasladada por esta a autoridades judiciales para ser utilizada con el fin de atribuir responsabilidades en procesos judiciales o disciplinarios o para tener valor probatorio; ni las autoridades Judiciales o disciplinarias podrán requerírsela.

**Artículo transitorio 3°. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto**

**y en razón del conflicto armado.** La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas será un ente del orden nacional con personería jurídica y con autonomía administrativa, presupuestal y técnica. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado tendrá carácter humanitario y extrajudicial y dirigirá, coordinará y contribuirá a la implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas que se encuentren con vida y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de sus restos. La ley reglamentará la naturaleza jurídica, mandato, funciones, composición, y funcionamiento de la Unidad.

**Artículo transitorio 4°. Excepción al deber de denuncia.** Para garantizar el adecuado funcionamiento de la Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, sus funcionarios y el personal que les preste servicios estarán exentos del deber de denuncia y no podrán ser obligados a declarar en procesos judiciales, siempre y cuando el conocimiento de tales hechos haya sido en desarrollo de sus respectivas funciones misionales.

**Parágrafo.** De ser requeridos por la Jurisdicción Especial para la Paz, por otras autoridades competentes o por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, quienes hayan realizado los informes técnico forenses deberán ratificar y explicar lo concerniente a esos informes y los elementos materiales asociados al cadáver.

## CAPÍTULO III

### **Jurisdicción Especial para la Paz**

**Artículo transitorio 5°. Jurisdicción Especial para la Paz.** La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión y en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos. Respecto a los integrantes de organizaciones que suscriban acuerdos de paz con el Gobierno, el tratamiento especial de justicia se aplicará también respecto a conductas estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas.

La JEP al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará en el Código Penal Colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Penal Internacional (DPI), siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad.

**Parágrafo.** La creación y el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz no modificarán las normas vigentes aplicables a las personas que hayan ejercido la Presidencia de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 174 de la Constitución Política de Colombia. En caso de que ante la JEP obre



una información que comprometa a una persona que haya ejercido la Presidencia de la República, dicha información se remitirá a la Cámara de Representantes para lo de su competencia, remisión que se efectuará en el momento que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes.

Una ley regulará entre otros los principios, organización, competencia, entre ellas por el factor personal, procedimientos y régimen de sanciones de acuerdo a lo definido en el Acuerdo Jurisdicción Especial para la Paz.

**Artículo transitorio 6°. Conformación.** La Jurisdicción estará compuesta por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas; la Sala de Definición de las situaciones jurídicas; la Sala de Amnistía o Indulto; el Tribunal para la Paz; la Unidad de Investigación y Acusación, y la Secretaría Ejecutiva. La Jurisdicción contará además con un Presidente.

El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Estará conformado por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias, una Sección de Apelación y la Sala de Estabilidad y Eficacia. El Tribunal para la Paz estará conformado por un mínimo de 20 magistrados colombianos titulares. Además se contará con 4 juristas expertos extranjeros que intervendrán excepcionalmente, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho a voto, como *amicus curiae* a solicitud de las personas sometidas a la jurisdicción o de oficio.

Las Salas de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; de definición de las situaciones jurídicas; y de amnistía o indulto estarán conformadas por un total de 18 magistrados colombianos. Además se contará con 6 juristas expertos extranjeros que intervendrán excepcionalmente, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho a voto, como *amicus curiae* a solicitud de las personas sometidas a la jurisdicción o de oficio.

Además estarán a disposición de la JEP 13 magistrados colombianos adicionales en calidad de magistrados suplentes o sustitutos, y 4 juristas expertos extranjeros para intervenir como *amicus curiae* suplentes o sustitutos. En caso de que se requiera, el pleno de magistrados de la Jurisdicción hará los nombramientos necesarios de la lista de magistrados suplentes o sustitutos o de la lista de juristas extranjeros suplentes o sustitutos, seleccionados por el Comité de Escogencia.

La Unidad de Investigación y Acusación realizará las investigaciones correspondientes y adelantará el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal para la Paz, para lo cual podrá solicitar la colaboración de la Fiscalía General de la Nación y establecer acuerdos de cooperación con esta. Igualmente podrá solicitar a otros órganos competentes del Estado o a organizaciones de Derechos Humanos y de víctimas, que informen respecto de hechos sobre los cuales no se cuente con información suficiente. El Director de la Unidad será escogido por el Comité de Escogencia señalado en el parágrafo de este artículo. La Unidad estará integrada por un mínimo de 16 fiscales colombianos. Los fiscales serán nombrados y posesionados por el Director de la Unidad, quien tendrá plena autonomía

para seleccionarlos y nombrarlos así como a los demás profesionales que requiera para hacer parte de la Unidad.

Los magistrados y fiscales no tendrán que ser funcionarios de carrera y no se les aplicará ninguna limitación de edad como requisito para su designación o permanencia en el cargo. Igualmente no se les aplicarán sistema de carrera ni tendrán que pertenecer a la rama judicial.

Para ser elegido Magistrado del Tribunal para la Paz deberán reunirse los requisitos señalados en el artículo 232 de la Constitución Política.

La Secretaría Ejecutiva se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz. El secretario ejecutivo podrá adoptar medidas cautelares anticipadas para preservar documentos relacionados con el conflicto armado conforme a la ley.

Todas las sentencias del Tribunal para la Paz, así como las resoluciones de las Salas de la JEP que definan situaciones jurídicas, harán tránsito a cosa juzgada cuando estén en firme y se garantizará su inmutabilidad.

La Jurisdicción deberá ser conformada con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres, garantías de no discriminación y respeto a la diversidad étnica y cultural.

**Parágrafo.** Los magistrados de la JEP, el director de la Unidad de Investigación y Acusación, los juristas expertos extranjeros que actuarán en calidad de *amicus curiae*, el Secretario Ejecutivo de la JEP, el Presidente o Presidenta inicial de la JEP, los comisionados de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y el director de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas serán seleccionadas por un Comité de Escogencia que gozará de autonomía e independencia y que será conformado por reglamento expedido por el Gobierno nacional.

El Secretario Ejecutivo de la JEP será designado por el Responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas y confirmado por el Comité de Escogencia.

Los miembros del Comité de Escogencia no asumirán ninguna responsabilidad personal por la selección de los magistrados, comisionados y demás funcionarios que deben escoger en virtud de este título transitorio. En relación con los funcionarios de la JEP, el Secretario Ejecutivo nominará a las personas seleccionadas por el Comité, quienes se posesionarán ante el Presidente de la República.

**Artículo transitorio 7°. Acciones de tutela contra acciones u omisiones de la JEP.** La acción de tutela procederá contra las acciones u omisiones de los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz, que hayan violado, violen o amenacen los derechos fundamentales.

La acción de tutela en contra de las providencias judiciales que profiera la JEP procederá solo por una manifiesta vía de hecho o cuando la afectación del derecho fundamental sea consecuencia directa por deducirse de su parte resolutive y se hubieran agotado todos los recursos al interior de la Jurisdicción Especial para la Paz, no existiendo mecanismo idóneo para reclamar la protección del derecho vulnerado o

amenazado. En el caso de violaciones que se realicen por afectación al debido proceso, deberá interponerse tras haber agotado el recurso procedente ante los órganos de la JEP.

La petición de acción de tutela deberá ser presentada ante el Tribunal para La Paz, único competente para conocer de ellas. La primera instancia será decidida por la Sección de Revisión. La segunda por la Sección de Apelaciones. El fallo de tutela podrá ser revisado por la Corte Constitucional de conformidad con las siguientes reglas:

La decisión sobre la selección del fallo a revisar en tutela será adoptada por una sala conformada por dos magistrados de la Corte Constitucional escogidos por sorteo y dos magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz. El fallo será seleccionado si los cuatro magistrados votan a favor de la selección.

Las sentencias de revisión serán proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional. Si esta encuentra que el derecho invocado ha sido vulnerado, así lo declarará precisando en qué consiste la violación, sin anular, invalidar o dejar sin efectos la decisión del órgano de la Jurisdicción Especial para la Paz ni tampoco excluirse los hechos y conductas analizados en la acción de tutela de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. La sentencia será remitida al Tribunal para la Paz para que adopte la decisión que corresponda respetando el derecho amparado. La providencia, resolución o acto del órgano de la JEP expedido en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional no podrá ser objeto de una nueva acción de tutela.

**Artículo transitorio 8°. Asuntos de competencia.** Los conflictos de competencia entre cualquier jurisdicción y la JEP serán dirimidos por una Sala Incidental conformada por 3 magistrados de la Corte Constitucional y 3 magistrados de las salas o secciones de la JEP no afectadas por dicho conflicto jurisdiccional. Estos últimos serán elegidos por la plenaria de la JEP. La decisión se adoptará en la Sala Incidental por mayoría simple y en caso de no alcanzarse una mayoría, en aplicación del carácter preferente de la Jurisdicción Especial para la Paz, resolverá el Presidente de esta Jurisdicción.

El reglamento de la JEP Se establecerán los mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena e incluirá la forma y la oportunidad en que las decisiones adoptadas o por adoptar por las autoridades tradicionales correspondientes sobre conductas de competencia de la JEP pasarán a conocimiento de esta.

**Artículo transitorio 9°. Revisión de sentencias.** A petición del condenado la JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría o la Contraloría y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por variación de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 5, por aparición de nuevos hechos que no pudieron ser tenidos en cuenta con anterioridad, o cuando surjan pruebas no conocidas o sobrevinientes no conocidas al tiempo de la condena, todo lo anterior por conductas cometidas con ocasión del conflicto y en relación con este, o con la protesta social, siempre que se cumplan las condiciones de Sistema.

La revisión de sentencias por la JEP no tendrá nunca como consecuencia la exigencia de responsabilidad de

ningún tipo a los jueces que las hubieran proferido como consecuencia del contenido de las mismas.

La Corte Suprema de Justicia será la competente para la revisión de las sentencias que haya proferido. Únicamente para quienes hubieran sido condenados teniendo en cuenta la definición de quienes son combatientes según el Derecho Internacional Humanitario, podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP.

**Artículo transitorio 10. Procedimiento y reglamento.** Los magistrados que integran la JEP estarán facultados para elaborar las normas procesales que regirán esta jurisdicción y que deberán ser presentadas por el Gobierno nacional al Congreso de la República. Estas normas deberán garantizar los principios de imparcialidad, independencia judicial, debida motivación, publicidad, debido proceso, contradicción, derecho a la defensa, presunción de inocencia, favorabilidad, libertad de escoger abogado acreditado para ejercer en cualquier país, participación de las víctimas y doble instancia en el marco de un modelo adversarial. El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, no intervendrá en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

Los magistrados de la JEP adoptarán, en el ejercicio de su autonomía, el reglamento de funcionamiento y organización de la JEP, respetando los principios de imparcialidad, independencia y las garantías del debido proceso, evitando cualquier nueva victimización y prestando el debido apoyo a las víctimas conforme a lo establecido en los estándares internacionales pertinentes. El reglamento establecerá un mecanismo para la integración de una de una Sección del Tribunal para la Paz que garantice la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP.

**Artículo transitorio 11. Sanciones.** Las sanciones que imponga la JEP tendrán como finalidad esencial satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz. Deberán tener la mayor función restaurativa y reparadora del daño causado, siempre en relación con el grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad. Las sanciones podrán ser propias, alternativas u ordinarias y en todos los casos se impondrán en los términos previstos en los numerales 60, 61, 62 y en el listado de sanciones del subpunto 5.1.2 del Acuerdo Final.

**Artículo transitorio 12. Régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP.** Los magistrados de la JEP estarán sometidos al mismo régimen especial penal previsto para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia salvo por el contenido de sus decisiones, así como al régimen disciplinario previsto por la ley para jueces y magistrados de las otras jurisdicciones. Una comisión integrada por un magistrado de cada Sala y un magistrado de cada Sección del Tribunal para la Paz que será elegida conforme al reglamento de la JEP, adoptará las medidas disciplinarias que correspondan conforme a la ley.

Los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz estarán sometidos a las causales de impedimentos definidas por la ley procesal penal vigente.

**Artículo transitorio 13. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la**

**JEP.** La JEP entrará en funcionamiento a partir de la aprobación de este Acto Legislativo sin necesidad de ninguna norma de desarrollo, sin perjuicio de la aprobación posterior de las normas de procedimiento y lo que establezca el reglamento de dicha jurisdicción.

El plazo para la conclusión de las funciones de la JEP consistentes en la presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación, de oficio o como consecuencia de las resoluciones de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas, será de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de salas y secciones de la JEP, y un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad jurisdiccional, plazo este último que de ser necesario podrá ser prorrogado mediante ley, para concluir su actividad, a solicitud de los magistrados de la JEP. El plazo para recibir informes por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las conductas será de 2 años desde que se haya constituido la totalidad de las salas y secciones de la JEP y podrá prorrogarse por la misma Sala hasta completar un periodo máximo de 3 años, salvo causa excepcional debidamente motivada en la que el plazo podrá ser moderadamente extendido por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las conductas.

En todo caso y sin limitación temporal alguna podrá constituirse en cualquier momento en que resulte necesaria la Sección de estabilidad y eficacia de resoluciones y sentencias, de conformidad con el inciso 2 del artículo XX Procedimiento y Reglamento.

#### CAPÍTULO IV

##### **Reparación integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición**

**Artículo transitorio 14. *Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición.*** En el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el Estado garantizará el derecho a la reparación a las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan sufrido daños, individual o colectivamente con ocasión del conflicto armado. La reparación será garantizada por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva, priorizando la distribución de las medidas de reparación entre las víctimas teniendo en cuenta el universo de víctimas del conflicto armado y buscando la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles, y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional.

**Parágrafo.** En los casos en que se aplique amnistía, indulto o renuncia a la persecución penal, no procederán acciones judiciales contra los beneficiarios de tales medidas para la indemnización de las víctimas. En todo caso, deberán contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la reparación de las víctimas y garantizar la no repetición.

#### CAPÍTULO V

##### **Extradición**

**Artículo transitorio 15. *Sobre la extradición.*** No se podrá conceder la extradición ni tomar medidas de aseguramiento con fines de extradición respecto

de hechos o conductas objeto de este Sistema y en particular de la Jurisdicción Especial para la Paz, ocasionados u ocurridos durante el conflicto armado interno o con ocasión de este hasta la finalización del mismo, trátase de delitos amnistiables o de delitos no amnistiables, y en especial por ningún delito político, de rebelión o conexo con los anteriores, ya hubieran sido cometidos dentro o fuera de Colombia.

Dicha garantía de no de extradición alcanza a todos los integrantes de las FARC-EP y a personas acusadas de formar parte de dicha organización, por cualquier conducta realizada con anterioridad a la firma del acuerdo final, para aquellas personas que se sometan al SIVJRN.

Cuando se alegue, respecto de un integrante de las FARC-EP o de una persona acusada de ser integrante de dicha organización, que la conducta atribuida en la solicitud de extradición hubiere ocurrido con posterioridad a la firma del Acuerdo Final, la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz evaluará la conducta atribuida para determinar la fecha precisa de su realización y decidir el procedimiento apropiado. En el evento de que la conducta hubiere ocurrido con anterioridad a la firma del Acuerdo Final, la remitirá a la Sala de Reconocimiento para lo de su competencia, en este supuesto excluyendo siempre la extradición. De haber sido posterior a la firma del Acuerdo Final, la remitirá a la autoridad judicial competente para que sea investigada y juzgada en Colombia, sin excluir la posibilidad de extradición.

Únicamente respecto de conductas cometidas con anterioridad a la firma del acuerdo final, cuando exista una solicitud de extradición respecto de familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad, de integrantes de las FARC-EP o de una persona acusada o señalada en una solicitud de extradición de ser integrante de dicha organización, este supuesto podrá ser sometido a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz para que decida si la solicitud obedece a hechos o conductas relacionados con la pertenencia, o acusación de pertenencia, a las FARC-EP del familiar del solicitado en extradición. De obedecer a esta causa, por tratarse de un señalamiento o acusación por conductas que nunca antes han sido objeto de solicitudes de extradición ni reúnen las condiciones para ello, la Sección podrá denegar la extradición y en ese caso decidir si el hecho o la conducta es competencia del SIVJRN o si debe ser investigada o juzgada por la jurisdicción penal ordinaria colombiana. El anterior supuesto deberá ser sometido a la Sección de Revisión por cualquiera de los antiguos integrantes de las FARC-EP que hubieren suscrito el Acuerdo Final de Paz.

La JEP deberá resolver las cuestiones que se le planteen referidas a la extradición en un plazo no superior a 120 días, salvo en casos justificados que dependan de la colaboración de otras instituciones.

#### CAPÍTULO VI

##### **Participación en política**

**Artículo transitorio 16. *Participación en política.*** La imposición de cualquier sanción en la JEP no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política.

**Parágrafo 1º.** Respecto a aquellas personas que pertenezcan a organizaciones rebeldes que hayan

firmado un acuerdo de paz con el Gobierno, a efectos de reincorporación, quedarán en efecto suspensivo las condenas derivadas de delitos competencia del Tribunal para la Paz impuestas por la justicia ordinaria o disciplinaria, hasta que estas condenas hayan sido tratadas por la Jurisdicción Especial para la Paz para lo de su competencia.

**Parágrafo 2º.** Expresamente deróguese la expresión “y en consecuencia no podrán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos” contenida en el Artículo Transitorio 67, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2012

Artículo 2º. Agréguese un parágrafo al artículo 122 de la Constitución Política.

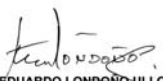
**Parágrafo.** Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

Artículo 3º. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

  
**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**  
 Ministro del Interior

  
**JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA**  
 Ministerio de Justicia y del Derecho

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Luego de un enfrentamiento de más de medio siglo de duración, el Gobierno nacional y las FARC-EP acordaron poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno. El 26 de agosto de 2012 el Gobierno nacional y las FARC-EP suscribieron el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, que definió la Agenda que sirvió como hoja de ruta de las conversaciones.

El 26 de septiembre de 2016 el Gobierno nacional y las FARC-EP suscribieron el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante “el Acuerdo” o “el Acuerdo Final”). A partir de los resultados del plebiscito del 2 de octubre, se hicieron los ajustes y modificaciones que llevaron a suscribir un Nuevo Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre en Bogotá.

El Acuerdo Final del 24 de noviembre surtió un proceso de refrendación que cumple con los elementos propuestos por la Honorable Corte Constitucional

en el Comunicado 64 de 2016, respecto al concepto de refrendación popular a propósito del estudio de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2016. A saber, El Acuerdo Final es el resultado de un proceso que involucró distintos momentos de participación directa de la ciudadanía, en especial de los sectores más afectados por el conflicto, que concluyó con una amplia deliberación del órgano de representación popular de los colombianos, el Congreso de la República. En consecuencia, el procedimiento de refrendación popular fue surtido y el procedimiento legislativo especial establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016 se entiende activado.

El Acuerdo Final contiene seis puntos que constituyen un todo indisoluble y que pretenden contribuir a las transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera. El punto quinto del acuerdo relativo a los derechos de las víctimas estuvo siempre en el centro del Acuerdo conforme se estableció desde el Encuentro Exploratorio. En este punto se crea el *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* (en adelante “Sistema Integral” o “Sistema”), que contribuye a la lucha contra la impunidad y a la satisfacción de los derechos de las víctimas, combinando mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los Derechos Humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas y la reparación del daño causado a las víctimas.

Asimismo, teniendo en cuenta el Informe de 2004 del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, sobre el Estado de Derecho y la justicia transicional en las sociedades en conflicto y posconflicto<sup>1</sup>, el Sistema busca articular la justicia y la transición hacia la paz, en el marco del fortalecimiento de la democracia, en tanto no son objetivos excluyentes sino que, por el contrario, se refuerzan mutuamente. En consecuencia, el Sistema responde a un enfoque integral e interdependiente de los distintos mecanismos de justicia transicional, con el objetivo de poner en el centro a las víctimas y garantizar sus derechos a la justicia, la verdad y la reparación mediante instrumentos judiciales y extrajudiciales y, simultáneamente, fortalecer las instituciones domésticas.

El Sistema Integral está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las Medidas de reparación integral para la construcción de la paz; y las Garantías de No Repetición. Su funcionamiento se sustenta en el reconocimiento de los derechos de las víctimas y el deber de lograr su plena satisfacción, la necesidad de lograr verdad plena sobre lo ocurrido y de asignar responsabilidades a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los Derechos Humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

<sup>1</sup> The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General. United Nations Security Council. Disponible en: <http://www.ipu.org/splz-e/unga07/law.pdf>

El objetivo del presente acto legislativo es entonces crear e incorporar jurídicamente este Sistema Integral al ordenamiento colombiano, estableciendo así un marco jurídico para la puesta en marcha del conjunto de medidas de justicia transicional que facilitarán el tránsito entre un estado de conflicto interno con las FARC y el logro de una paz estable y duradera.

#### **Justificación del proyecto de acto legislativo**

##### **A) Creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición**

El proyecto de acto legislativo propone crear el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante SVJRN) en cumplimiento del punto quinto del Acuerdo Final. Los mecanismos y medidas de este sistema pretenden responder satisfactoriamente a los derechos de las víctimas del conflicto armado, por lo que incluye tanto la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición (CEVCNR), la Unidad especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), las medidas de reparación integral para la construcción de la paz y las garantías de no repetición.

La experiencia internacional demuestra que la efectividad de las medidas de transición de la guerra a la construcción de paz es mayor si se aplican de manera articulada y complementaria. Por eso el Sistema pretende ser integral, para que las medidas logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto y también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica.

En este sentido expresó claramente la Corte Constitucional en el año 2013, a la hora de evaluar a constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2012, conocido como el Marco Jurídico para la Paz, que:

*“los procesos de justicia transicional suponen ejercicios de ponderación entre diversos principios constitucionales como la paz, la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas*

(...)

*La jurisprudencia constitucional e internacional también ha destacado la importancia de emplear diversos herramientas institucionales –judiciales y no judiciales– para lograr la realización de principios como la justicia, la construcción de la verdad y la paz.*

(...)

*los componentes del deber de garantía de los derechos, específicamente del compromiso de investigación, juzgamiento y en su caso sanción de las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, puede sufrir limitaciones en un ejercicio de ponderación, cuando ellas resulten en ganancias mayores en términos de otros principios constitucionales como la obtención de la paz y la construcción de la verdad en un contexto de conflicto.”<sup>2</sup>*

##### **B) Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición y Unidad**

<sup>2</sup> Sentencia C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

##### **de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.**

La Corte Constitucional ha reconocido que el conocimiento sobre el pasado es fundamental en un proceso de justicia transicional y es garantía tanto para la satisfacción de los derechos de las víctimas como para lograr la reconciliación<sup>3</sup>. Los Principios de Joinet elaborados en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y citados por la propia Corte Constitucional, proponen poner en marcha en el corto plazo comisiones no judiciales de investigación con la finalidad de dar a conocer a las víctimas la parte de verdad que les ha sido constantemente negada.

Esta articulación entre mecanismos judiciales y extrajudiciales fue recogida en el Acuerdo Final. En el listado de prioridades para la implementación normativa dispuesto en el punto sexto, fue incluida la creación tanto de la CEVCNR como de la UBPD que se propone en el proyecto de acto legislativo aquí debatido.

##### **i) Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición**

Además del rango constitucional del Sistema Integral, el presente acto legislativo dota de esta supremacía normativa a la CEVCNR. El proyecto de acto legislativo establece que la Comisión será un ente autónomo de orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y técnica conforme al artículo 113 de la Constitución Política: *“Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”<sup>4</sup>.*

Este artículo superior constituye la base jurídica de la existencia de órganos al margen de las ramas del poder público, cuyas características esenciales son la autonomía y la independencia, respecto de las cuales la Corte Constitucional ha señalado:

*“Dichos organismos autónomos (...) se encuentran sujetos a una regulación legal y particular propia, que impide someterlos al régimen general de otras entidades. La autonomía que precisa la Constitución para dichos entes comprende la posibilidad de ejercer una dirección de sus propios destinos, con responsabilidad suficiente, encontrándose sujetos al control fiscal, político y judicial de los órganos constitucionalmente establecidos para ejercerlo”<sup>5</sup>.*

Los órganos de rango constitucional cuentan con dos elementos que derivan de su autonomía: i) no subordinación ante otras entidades a la hora de ejercer sus competencias y ii) las decisiones que se tomen en la ejecución de sus funciones no están reguladas a control de tutela ni a control de las entidades del sector central de la administración. Respecto al primer elemento, se ha establecido que la autonomía administrativa de este tipo de órganos de régimen especial es “la facultad de

<sup>3</sup> Sentencia C-579 de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 113.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-445 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara. Santafé de Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

manejar los asuntos de su jurisdicción”<sup>6</sup>, es decir, la posibilidad de generar su propia normatividad para la ejecución de sus funciones, lo cual deriva de la idea de generar mayor agilidad en la prestación de los servicios.

Esta naturaleza especial es entonces un acto de reconocimiento político y una determinación normativa dirigidas a exaltar y garantizar la total independencia, autonomía y eficiencia de la Comisión, de manera que no esté sujeta al control de tutela administrativa, ni a la dirección de otro órgano de la administración, garantizando no solo independencia y autonomía, sino la mayor eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. Estos son: conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, contribuir al esclarecimiento de las violaciones y Derechos Humanos cometidas, ofrecer una explicación amplia de su complejidad a la sociedad, así como promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron en el conflicto y promover la convivencia en los territorios como garantía de no repetición.

#### ii) Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)

Un informe reciente del Centro Nacional de Memoria Histórica titulado “Hasta encontrarlos” reveló que en Colombia han sido desaparecidas 60.630 personas en los últimos 45 años en el marco del conflicto armado. Sus familiares continúan a la espera de conocer el paradero de estas víctimas o de sus restos mortales y recibirlos de manera digna. Por esta razón, se acordó la creación de la UBPD siguiendo con la fórmula exitosa de articular mecanismos judiciales y extrajudiciales en procesos de transición reconocida por la Corte Constitucional, el proyecto de acto legislativo contempla la creación de la UBPD. Esta Unidad tendrá un carácter humanitario que facilitará la dirección, coordinación e implementación de las labores de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de restos mortales en caso de fallecimiento.

La creación de la UBPD resulta conforme con las obligaciones que tiene el Estado colombiano en materia de Derechos Humanos<sup>7</sup> y de Derecho Internacional Humanitario<sup>8</sup> de prestar todo el auxilio posible en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas, y en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación y la restitución de sus restos, y desarrolla la Constitución Política en tanto que los instrumentos de derecho internacional que continúen estas disposiciones hacen parte del bloque de constitucionalidad<sup>9</sup>.

Tanto la Comisión como la Unidad hacen parte del Sistema Integral como mecanismos extrajudiciales que pretenden satisfacer principalmente el derecho a la verdad de las víctimas sin someterlas a los largos tiempos procesales que caracterizan a los mecanismos judiciales. De esta manera, aquello que no pueda ser o difícilmente sea corroborado bajo la rigurosidad de una prueba judicial ante un juez, sí podría ser relatado ante

estos mecanismos extrajudiciales para que las víctimas conozcan de manera amplia lo ocurrido.

### C) Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

El componente de justicia del Sistema Integral es, sin lugar a dudas, uno de los mecanismos de justicia transicional más sofisticados puesto en marcha en Colombia y en el mundo en el marco de una negociación política de terminación de un conflicto armado. Por primera vez en el mundo y en Colombia, las partes en una mesa de conversaciones de paz aceptan voluntariamente someterse a juicio en una Jurisdicción totalmente independiente y legítima creada exclusivamente para investigar, juzgar y sancionar los graves crímenes internacionales y las violaciones a los Derechos Humanos cometidas en el conflicto armado.

#### i) Composición y magistrados de la JEP

La creación de esta Jurisdicción y los órganos que la componen, de forma tal que estén plenamente facultados para ejercer funciones judiciales de manera autónoma y preferente, implica necesariamente la autorización constitucional de administrar justicia. Es por eso que los órganos de la JEP están incluidos en el proyecto de acto legislativo, estos son la Sala de Reconocimiento de Verdad de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas; la Sala de Definición de las situaciones jurídicas; la Sala de Amnistía o Indulto; el Tribunal para la Paz; la Unidad de Investigación y Acusación, y la Secretaría Ejecutiva.

Los magistrados y fiscales de la JEP serán de nacionalidad colombiana tal y como lo exige la Constitución frente a los órganos de la justicia ordinaria. Además, se acoge la figura del *amicus curiae* que será ejercida por juristas expertos internacionales que participarán en el proceso penal a solicitud de las personas sometidas a la jurisdicción o de oficio. Recibir aportes de personas ajenas a un proceso judicial para ampliar el debate sobre su solución no es desconocida para el ordenamiento jurídico colombiano, pues la Corte Constitucional ha hecho uso de una figura similar denominada *invitado* cuya opinión sobre el caso es requerida por la corporación según la experticia de la persona. El *amicus curiae* que ha sido implementado en diferentes grados por la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Internacional de Justicia, los Tribunales Penales para la ex Yugoslavia y para Ruanda, la Corte Especial para Sierra Leona, entre otros<sup>10</sup>, es una garantía de transparencia que cobra una relevancia especial en los procesos penales de justicia transicional.

Así mismo, la elección y características de estos magistrados son excepcionales: están excluidos del sistema de carrera judicial, será un Comité de Escogencia con miembros nacionales e internacionales el encargado de su elección; y tendrán la facultad de dictarse su propio reglamento. Esto responde directamente a la naturaleza especial de la JEP, a la negociación política de la que es fruto y a la experiencia internacional en la materia, por lo que es fundamental garantizar que estas características se conserven incluyéndolas en este proyecto de acto legislativo.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería. Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil uno (2001).

7 Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

8 Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, arts. 32-34.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

10 Ver al respecto. Bazán, “*Amicus curiae*, justicia constitucional y fortalecimiento cualitativo del debate jurisdiccional”, *Derecho del Estado* n.º 33, Universidad Externado de Colombia, julio-diciembre de 2014, pp. 3-34.

## ii) Carácter autónomo, preferente y preferente de la JEP y la naturaleza del Tribunal para la Paz de tribunal de cierre

El carácter autónomo de la JEP se refleja no solo las disposiciones constitucionales que crean cada uno de sus órganos sino además en la definición de quiénes y cómo están autorizados para administrar justicia en Colombia, especialmente en materia penal. En el caso de los jueces encargados juzgar y sancionar a los responsables de crímenes, en el marco del conflicto armado en este caso, la autorización necesaria para que puedan administrar justicia va más allá de la disposición constitucional. Como bien ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe existir un sustento legal, cierto previo y escrito del ejercicio de sus funciones.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado en diferentes ocasiones que *“para imponer sanciones penales, no basta que la ley describa el comportamiento punible sino que además debe precisar el procedimiento y el juez competente para investigar y sancionar esas conductas (CP artículos 28 y 29). Por ende, para que se pueda sancionar penalmente a una persona, no es suficiente que el Legislador defina los delitos y las penas imponibles sino que debe existir en el ordenamiento un procedimiento aplicable y un juez o tribunal competente claramente establecidos.”*<sup>11</sup>. De ahí que en otra sentencia la Corte haya señalado que: *“En desarrollo del principio de legalidad del proceso, todos los elementos de este deben estar íntegra y sistemáticamente incorporados en la ley, de manera que no pueden, ni las partes, ni el juez, pretender que el mismo discurra por cauce distinto al previsto en la ley.”*<sup>12</sup>

Así las cosas, en desarrollo de esta regla jurisprudencial el presente acto legislativo establece que las calificaciones jurídicas que se realicen en las resoluciones y sentencias de la JEP deberán basarse en el derecho penal colombiano y/o en las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario o el Derecho Penal Internacional, garantizando así el principio de legalidad. Además, será el Congreso de la República a través de una ley quien defina la estructura, competencias, procedimiento y régimen de sanciones que regirán en la JEP, respetando en todo caso garantías mínimas como la imparcialidad y la presunción de inocencia. De esta manera se respeta la reserva de ley, la seguridad jurídica y el principio de legalidad conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Adicionalmente, los magistrados de la JEP adoptarán el reglamento de funcionamiento y organización de la Jurisdicción.

Un segundo punto que incorpora este acto legislativo en relación con el carácter preferente de la Jurisdicción, es el de la definición de la relación entre la misma y las otras jurisdicciones nacionales, respecto de las conductas de su competencia, es decir, aquellas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. El carácter autónomo y preferente de la JEP y la condición del Tribunal

para la Paz de tribunal de cierre, fueron condiciones necesarias para garantizar la transición del conflicto a la paz en un tiempo razonable. Es por esto que es claro, desde un principio, que se tratará de una jurisdicción independiente con el mismo rango constitucional de las otras que conforman la Rama Judicial. Con el fin de garantizar esta autonomía y preferencia, y cumplir con los compromisos adquiridos por en el Acuerdo Final, el presente acto legislativo define los aspectos principales de esta relación entre las diferentes jurisdicciones nacionales como se explicará a continuación.

### • Revisión de la acción de tutela

No existe duda de la importancia y supremacía constitucional de la acción de tutela como una de las herramientas más importantes para la protección de derechos fundamentales de los colombianos. Por esta razón, el presente acto legislativo define con claridad la procedencia de la acción de tutela por la acción u omisión de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin embargo, el carácter autónomo y preferente de la JEP y la naturaleza del Tribunal para la Paz de tribunal de cierre, implica ciertas limitaciones en la injerencia que pueden tener sobre las decisiones de la jurisdicción otras jurisdicciones. Es por esto que el Acto Legislativo establece que estas decisiones que la JEP tome sobre las acciones de tutela podrán ser revisadas por parte de la Corte Constitucional bajo algunas reglas especiales que no son aplicables en el ámbito de la justicia ordinaria.

El Acto Legislativo establece la alternativa que resulta más adecuada y que se presenta como un punto medio para mantener una procedencia amplia de la acción de tutela contra decisiones de la JEP coherente con los requisitos específicos que la Corte Constitucional ha exigido frente a las tutelas contra sentencias, situando la competencia para su conocimiento en primera y segunda instancia exclusivamente por el Tribunal para la Paz; pero modificando la competencia de revisión de la Corte Constitucional quien decidirá en Sala Plena sobre aquellas tutelas que hayan sido seleccionadas por una sala conjunta entre magistrados de la Alta Corte y de la JEP.

### • Conflicto de competencia entre otras jurisdicciones y la JEP

El carácter preferente de la JEP no significa que esta jurisdicción desconocerá o se pondrá por encima de las jurisdicciones que hacen parte de la Rama Judicial. Prueba de esto es que los conflictos de competencias entre la JEP y otra jurisdicción no se resolverá por una fórmula de general que prefiera las decisiones de la JEP sobre cualquier otra, sino que por el contrario se designó una sala incidental para dirimir estos conflictos uno por uno. En virtud de la autonomía de la JEP y la especificidad de su competencia, tres magistrados de sus salas o secciones harán parte de dicha sala, a la que también acudirán tres magistrados de la Corte Constitucional como entidad que tiene más experiencia práctica en resolver este tipo de conflictos.

### • Relación de la JEP con Jurisdicción Especial Indígena:

Respetando el derecho de los pueblos indígenas y sus autoridades tradicionales, se señala como mandato constitucional la necesidad de establecer los mecanismos de articulación y coordinación entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena. Siguiendo directamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el compromiso señalado en el

11 En el mismo sentido sentencias: sentencia C-592 de 2005, al estudiar la exequibilidad de las normas de vigencia de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), C-843/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-127 de 1993, C-344 de 1996 y C-559 de 1999.

12 Corte Constitucional, Sentencia C-829 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Capítulo Ético del Acuerdo Final, se garantiza que el diseño y ejecución de los mecanismos del Sistema Integral incorporen plenamente la perspectiva étnica y cultural de los pueblos. En relación con la JEP, se respeta especialmente el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con los estándares nacionales e internacionales, para lo que se crearán mecanismos para la articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena.

• *Revisión de sentencias de la justicia ordinaria por parte de la JEP*

La facultad que tendrá la JEP de revisar las sentencias proferidas por la justicia ordinaria respeta la autonomía y alcance de cada una de las jurisdicciones. La JEP podrá revisar las sentencias proferidas por otra jurisdicción a petición del condenado en tres escenarios: i) variación de la calificación jurídica; ii) aparición de nuevos hechos que no pudieron ser tenidos en cuenta con anterioridad; y iii) que surjan pruebas no conocidas o sobrevinientes no conocidas al tiempo de la condena.

Esta delimitación clara de las causales para la revisión de sentencias por parte de la JEP garantiza seguridad jurídica para las personas que se someten a su jurisdicción y asegura la autonomía de esta sin desconocer la autoridad de los jueces de justicia ordinaria. Además, el respeto y reconocimiento debido a la justicia ordinaria se pone de manifiesto en este proyecto de acto legislativo al incluir la cláusula general según la cual la Corte Suprema de Justicia será competente para revisar las sentencias que ella misma haya proferido, con la única excepción de sentencias en las que los condenados sean combatientes a la luz del DIH. De esta manera, queda claro que el carácter autónomo y preferente de la JEP no es absoluto ni la autoriza a desconocer las decisiones de la justicia ordinaria, sino que por el contrario, mantiene una relación equilibrada y respetuosa del poder y las competencias de los órganos de la Rama Judicial.

**iii) Sanciones que imponga la JEP**

Las sanciones derivadas de un proceso penal en un escenario de transición pueden tomar formas diferentes a las impuestas en un proceso penal ordinario. Así lo reconoció James Stewart, Fiscal Adjunto de la Corte Penal Internacional, en su visita a Bogotá en mayo de 2015 al decir:

*Si bien el Estatuto de Roma contiene disposiciones relativas a las penas en los procesos ante la CPI, no prescribe un tipo o duración específicos de las condenas que los Estados deben imponer por crímenes de la CPI.*

*En materia de penas los Estados tienen amplia discrecionalidad.*

*El derecho interno solamente debe llevar adelante investigaciones, enjuiciamientos y sanciones que apoyen el fin general del sistema de justicia penal internacional del Estatuto de Roma –poner fin a la impunidad por crímenes de atrocidad masiva.*

*Por consiguiente, las sanciones penales efectivas pueden adoptar distintas formas.*

*Sin embargo, deben satisfacer objetivos adecuados vinculados a la pena, como la condena pública de la conducta criminal, el reconocimiento del sufrimiento de las víctimas, y la disuasión de conductas criminales ulteriores.*

*En el contexto del derecho penal internacional, estos objetivos protegen los intereses de las víctimas y reivindican los Derechos Humanos fundamentales.<sup>13</sup>*

El proyecto de acto legislativo contempla que las sanciones de la JEP tendrán una función restaurativa y reparadora del daño causado a las víctimas que está relacionada de manera directa con el grado de reconocimiento y de responsabilidad de quienes participaron en los crímenes más graves. De esta manera, en palabras del Fiscal Adjunto, el Estado colombiano hace uso de su amplia discrecionalidad al definir el tipo de sanción a aplicar, respetando en todo caso los estándares internacionales en la materia.

**iv) Régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP**

El régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP coincide con los aplicables en el ámbito de la justicia ordinaria, confirmando que su carácter preferente será ejercido bajo el mismo control de otros jueces de la República. El proyecto de acto legislativo somete a los magistrados de la JEP al mismo régimen especial penal previsto para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y al mismo régimen disciplinario previsto por la ley para jueces y magistrados de otras jurisdicciones. Adicionalmente, les será aplicable las causales de impedimento definidas actualmente por la Ley 906 de 2004. De esta manera, al incluir iguales estándares de sanción penal, disciplinaria y causales de impedimentos, este proyecto de acto legislativo asegura que las personas que se sometan a la JEP contarán con las mismas garantías de imparcialidad, debido proceso, presunción de inocencia, entre otras, con las que cuenta cualquier ciudadano colombiano.

**v) Término de funcionamiento**

Finalmente, este proyecto de acto legislativo asegura que la JEP, conforme a su propósito de justicia de transición, no tendrá vocación de permanencia. Al contrario, contará con términos de entrada y conclusión de funcionamiento. La presentación de acusaciones al interior de la JEP tendrá lugar en un plazo de diez años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de sus salas y secciones, y un plazo posterior y prorrogable de cinco años para culminar la actividad jurisdiccional que corresponda. De igual manera, la Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y determinación de los hechos y las conductas podrá recibir por un plazo de dos años prorrogable hasta un total de tres años. Estos términos, que incluyen facultades de prórroga, son coherentes con la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha dicho:

*“el carácter transicional de una medida no implica necesariamente su restricción temporal a un término inmodificable, sino que la misma tiene por objeto el establecimiento de procesos de transformación social y política profunda para resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala (...). De manera que, la transitoriedad no implica el establecimiento de términos rígidos de aplicación temporal, sino la finalidad del proceso de lograr una transformación*

13 Stewart, J. “La justicia transicional en Colombia y el papel de la Corte Penal Internacional”. Conferencia organizada por la Universidad del Rosario, *El Tiempo*, el Centro Cyrus R. Vance para las Iniciativas de Justicia Internacional, la Fundación Hanns Seidel, las Naciones Unidas en Colombia, el Centro Internacional para la Justicia Transicional y la Coalición por la Corte Penal Internacional. Bogotá: 13 de mayo de 2015.



*social para dar solución a graves violaciones a los Derechos Humanos. En este sentido, en múltiples procesos de justicia transicional en el mundo no se han establecido plazos concretos de aplicación sino que los mismos dependen de condiciones materiales como el logro de la reconciliación.”<sup>14</sup>*

#### **D) Reparación integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición**

El presente acto legislativo resalta, por un lado, los estándares internacionales en materia de reparación integral a víctimas del conflicto armado, ampliamente desarrollados en la región por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a nivel nacional por la Corte Constitucional. Por el otro, establece la importancia de comprender que el cumplimiento efectivo de estas medidas de reparación depende de la correcta implementación de los programas administrativos a cargo del Estado. Estos programas no solo responden directamente a los desarrollos internacionales en materia de justicia transicional, sino han sido ya reconocidos y aceptados por las cortes internacionales como el medio idóneo para reparar a las víctimas del conflicto armado en contextos de transición en los que se cuentan con millones de víctimas.

#### **E) Extradición**

En el centro del Sistema Integral está la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición, con un énfasis especial en esclarecer lo ocurrido y garantizar justicia frente a los crímenes más graves cometidos con ocasión del conflicto armado. Nada de esto sería posible si los responsables de estos actos fueran extraditados a otro país desde el cual no se aseguraría su sometimiento a la JEP y a los demás órganos que componen el Sistema. Así lo reconoció la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en comunicado de prensa del 13 de mayo de 2008 cuando fueron extraditados 13 ex jefes paramilitares a Estados Unidos para cumplir penas por delitos de narcotráfico, al decir: *“La Oficina alerta sobre el riesgo de que las extradiciones debiliten las posibilidades de avanzar, eficaz y oportunamente, en la lucha contra la impunidad de violaciones graves de Derechos Humanos e infracciones del derecho internacional humanitario.”<sup>15</sup>*

Las dificultades que se presentaron para la satisfacción del derecho a la verdad y la justicia de las víctimas tras la extradición de los jefes paramilitares en 2008 fueron identificadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica<sup>16</sup>. Entre estas se destaca: i) posibilidades limitadas de adelantar procesos judiciales en el marco de la Ley de Justicia y Paz con los extraditados, pues entre Estados Unidos y Colombia no existía convenio de cooperación judicial, ii) mensaje social generalizado y en medios de comunicación según el cual en Colombia “traficar droga era más reprochable que cometer delitos atroces”, iii) negación

de rendir testimonio ante jueces de Justicia y Paz por parte de los ex jefes paramilitares extraditados por falta de condiciones técnicas y procesales, y iv) pérdida de eficacia del proceso de justicia transicional (en ese momento Justicia y Paz)<sup>17</sup>.

Por estas razones, el presente proyecto de ley eleva a rango constitucional la restricción de la extradición respecto de hechos o conductas que sean competencia del Sistema Integral. Es una experiencia aprendida de los procesos de justicia transicional que ya ha vivido el país y que han demostrado que la extradición de responsables de crímenes atroces en el marco del conflicto armado satisface a la justicia de países extranjeros en su lucha contra el narcotráfico, pero desconoce los derechos de las víctimas en Colombia.

#### **F) Participación en política**


El numeral 36 del Acuerdo Final establece que la imposición de cualquier sanción en el SIVJRNR no inhabilitará para la participación en política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política, para lo cual el Gobierno nacional se comprometió a impulsar las reformas constitucionales pertinentes. Así mismo, en el Acuerdo Especial del 9 de noviembre de 2016, se acordó que el acto legislativo de creación de la JEP incorporaría la literalidad del numeral 36 citado. Este asunto, sin lugar a dudas, se encuentra en el centro de la negociación política para la terminación del conflicto armado con las FAR-EP en Colombia, pues la única garantía para que este grupo abandone las armas es remplazándolas por la posibilidad de hacer campaña política y obtener votos en ejercicio de su ciudadanía.

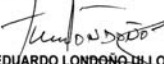
De esta manera, el contenido de este acto no solo desarrolla los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional en el Acuerdo Final, sino que también garantizan el respeto de la Constitución Política y los estándares de derecho internacional aplicables. Al fijar las bases del Sistema Integral, esta norma es pieza fundamental para el proceso de implementación del Acuerdo Final.

Por estas razones, sometemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de acto legislativo.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

  
JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS  
Ministro del Interior

  
JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA  
Ministerio de Justicia y del Derecho

14 Corte Constitucional, Sentencia C-694 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

15 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Pronunciamiento sobre la extradición de 13 ex jefes paramilitares y su impacto en la lucha contra la impunidad. Comunicado de prensa de 13 de mayo de 2008.

16 CNMH, Desmovilización y reintegración paramilitar: panorama posacuerdos con las AUC. Bogotá: 2015. Pp. 479 y ss.

17 La Procuraduría General de la Nación lo denunció en los siguientes términos: *“La extradición de las personas que eran de las más representativas de los postulados a la Ley de Justicia y Paz, frente a ellos el procedimiento previsto por dicha normatividad pierde toda eficacia o posibilidad de cumplir con su cometido último, que luego de conocerse la verdad y de repararse la víctima el postulado tuviera derecho a una pena alternativa, que, en principio, complementaría la pretensión jurídica.”* (Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, 2008, página 83).

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de diciembre del año 2016 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2016 Cámara, con su

correspondiente exposición de motivos, por el Ministro del Interior doctor *Juan Fernando Cristo*; Ministro de Justicia doctor *Jorge Londoño Ulloa*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 004 DE 2016 CÁMARA

*por medio del cual se reglamenta parcialmente el Acto Legislativo 01 de 2016.*

El Congreso de Colombia

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un nuevo artículo a la Parte Final de Disposiciones Transitorias de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 7°.** La Agrupación Política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, podrá designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016. Estos voceros o voceras deberán ser ciudadanos o ciudadanas en ejercicio, y se convocarán a todas las sesiones en que se discutan tales proyectos. Podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto. El Gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para su funcionamiento y trabajo.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,



**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**  
Ministro del Interior

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I. CONTEXTO

En noviembre de 2012, el Gobierno nacional y las FARC-EP instalaron la Mesa de Conversaciones de La Habana, con el fin de lograr la terminación del conflicto armado y el inicio a una etapa de construcción de paz entre todos los colombianos.

Este proceso, diseñado bajo una metodología rigurosa con base en experiencias nacionales e internacionales, ha permitido lograr los avances que

a la fecha hemos presenciado los colombianos. En la primera fase, denominada la etapa exploratoria, se evaluó la voluntad de las partes de poner fin a la violencia. Esto culminó con la suscripción del “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, que funge como hoja de ruta para las negociaciones que han llegado a su término en La Habana, Cuba. En esta se contempló una agenda acotada a cinco puntos sustanciales y uno procedimental:

1. Desarrollo Agrario Integral.
2. Participación política.
3. Fin del Conflicto.
4. Solución al problema de drogas ilícitas.
5. Víctimas.
6. Implementación, verificación y refrendación.

El contenido de lo acordado debe ser refrendado por la ciudadanía, y en el marco de este pacto, la Sentencia C-699/16 de la honorable Corte Constitucional, deja absolutamente claro que la refrendación popular debe ser entendida en un contexto conceptual que involucre un proceso que a su vez esté integrado por espacios de intervención ciudadana directa cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe que, al final, puede concluir en el marco de una deliberación de una autoridad revestida de legitimidad democrática como el Congreso de la República. Así las cosas, vale la pena hacer un breve recuento del proceso que antecedió y concluyó con las proposiciones aprobadas por el Senado de la República y la Cámara de Representantes el 29 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente. La siguiente es la cronología del proceso:

1. La Mesa de Conversaciones de La Habana integrada por las delegaciones del Gobierno nacional y las FARC EP escuchó a voceros de las víctimas, de las organizaciones de mujeres, de las comunidades indígenas y de las comunidades afrodescendientes, así como también recibió y examinó las conclusiones de una serie de foros que se desarrollaron con víctimas del conflicto en distintas ciudades del País agenciado por el Sistema de las Naciones Unidas.

2. El Gobierno nacional convocó un plebiscito para someter a consideración de los colombianos el texto del primer acuerdo sobre terminación del conflicto al que llegaron el Gobierno nacional y las FARC EP.

3. Como consecuencia del resultado de ese plebiscito, el Gobierno nacional escuchó a los voceros que promovieron la opción del NO y la mesa de conversaciones de la Habana modificó el acuerdo inicialmente firmado en Cartagena y suscribió uno

nuevo que fue firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016.

4. El 29 y 30 de noviembre de 2016, las plenarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes desarrollaron cada una de ellas un debate a la política pública de paz del Gobierno nacional en el que evaluaron el texto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, en los cuales participaron la totalidad de las fuerzas políticas con asiento en el Congreso de la República y al que fueron invitados, e intervinieron en ellos, los más destacados voceros que promovieron las opciones del NO y el SÍ durante la campaña previa al plebiscito del 2 de octubre.

5. En los mencionados debates del 29 y 30 de noviembre, las plenarios del Congreso de la República, constataron que el texto del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 respetó e interpretó de buena fe la participación directa de los ciudadanos desarrollada durante las audiencias de la mesa de conversaciones de la Habana con organizaciones de mujeres, líderes religiosos, víctimas, indígenas y afrodescendientes, así como también constató que dicho texto incorporó cientos de propuestas que plantearon los voceros de la opción del NO durante la campaña del plebiscito.

6. Al finalizar los debates del 29 y 30 de noviembre, las plenarios del Congreso de la República, por amplia mayoría aprobaron una proposición en la que se declararon satisfechas con las explicaciones ofrecidas por los voceros del Gobierno nacional y en consecuencia decidieron refrendar el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

Lo enumerado, y explicado sucintamente, permite concluir que el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Gobierno nacional y las FARC EP el 24 de noviembre de 2016, es el resultado de un proceso que involucró distintos momentos de participación directa de la ciudadanía, en especial de los sectores más afectados por el conflicto, que concluyó con una amplia deliberación del órgano de representación popular de los Colombianos como en efecto lo es el Congreso de la República, por lo tanto se cumplieron los elementos del marco conceptual que propone, en su comunicado, la Corte Constitucional para establecer los alcances de la expresión refrendación popular.

### **1. Urgencia de agilizar las normas necesarias para la implementación de los acuerdos**

La experiencia internacional ha demostrado que, tras un acuerdo de paz, su éxito o fracaso depende de su pronta y efectiva implementación. En este sentido, expertos han concluido que en los casos en que no se sigue la integralidad del texto o los compromisos

de lo pactado hay un riesgo alto de que se reabran negociaciones cerradas y resurja la violencia<sup>1</sup>.

Ejemplos de lo anterior han sido documentados en casos como el de Angola e India. En el primero, se surtieron dos procesos de paz; el primero fracasó debido a que los acuerdos no se implementaron de manera efectiva; en el primer año solo se logró implementar el 1,85% de lo acordado y para el quinto año solo se había avanzado en el 53.7%. El segundo proceso de paz, que por el contrario sí fue exitoso, se logró implementar el 68.42% de los acuerdos durante el primer año. El caso de India demuestra algo similar; aunque durante el primer año después de la firma del acuerdo con las fuerzas separatistas de Bodoland, se logró implementar el 23.52% de lo acordado, 10 años después la implementación seguía en el mismo porcentaje. Esto llevó a que no fuera posible ni desescalar la violencia ni mucho menos implementar las demás reformas necesarias para cumplir con los acuerdos.

Por el contrario, la efectiva implementación de los acuerdos y su relación con el éxito de un proceso de paz se evidencia en los casos de Bosnia, el Salvador e Irlanda del Norte. En Bosnia durante el primer año se realizaron todas las reformas legales logrando así la implementación del 72% de lo acordado, para el quinto año se implementó el 84,7% de la totalidad del acuerdo y para el décimo año el 93%. Una particularidad de este caso es que para el segundo año del proceso de implementación se realizaron todas las reformas constitucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad en el tiempo. En el caso de El Salvador, durante el primer año se implementó el 56% de la totalidad de los acuerdos y se realizaron la mitad de las reformas constitucionales requeridas. Durante el segundo año se realizaron las reformas constitucionales restantes, en el quinto año ya se había implementado un 88% de los acuerdos y para el décimo año el 95% de los acuerdos estaban ya implementados.

Irlanda del Norte, por su parte, se caracteriza por ser uno de los países que más rápido avanzó en el proceso de implementación. Durante el primer año se realizaron la totalidad de las reformas constitucionales que permitieron sentar las bases para el desarrollo legislativo posterior. Esto fue gracias al mecanismo de *fast track* que se diseñó dentro del Congreso.

### **2. Procedimiento legislativo especial para la Paz**

Con estas lecciones aprendidas el gobierno colombiano y el Congreso de la República construyeron el Acto Legislativo 01 de 2016 que tuvo como finalidad dotar al ordenamiento jurídico colombiano de instrumentos y herramientas para la incorporación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera al derecho interno de Colombia, pues como lo dispuso la Corte Constitucional, la incorporación de lo acordado debe hacerse mediante la aprobación de reformas legales y constitucionales, que no solamente van a introducir disposiciones al ordenamiento jurídico sino reformar ciertas normas vigentes. Dichas normativas legales y constitucionales obviamente deben ser

<sup>1</sup> ACOSTA Juana Inés. Intervención Presentada ante la Comisión Primera de Senado para la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo 04/2015 Senado. 24 sep. 2015

tramitadas bajo el ámbito competencial del honorable Congreso de la República, este trámite especial, aunado por supuesto a la voluntad del legislativo permitirá al gobierno agilizar la implementación de lo acordado y ofrecer garantías para su cumplimiento. En este orden de ideas es importante considerar que el mencionado acto legislativo no contiene normas de derecho dispositivo, por el contrario, todo se resume en mecanismos procedimentales que acompañados de la institucionalidad de las tres ramas del poder público servirán para desarrollos e implementaciones posteriores<sup>2</sup>.

Para eso el Acto Legislativo 01 de 2016 creó un Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, que busca agilizar el trámite de los proyectos correspondientes al Acuerdo Final mediante la reducción del número de debates así: para los proyectos de ley pasa de cuatro a debates en comisiones conjuntas y plenarias separadas y para los proyectos de acto legislativo pasa de ocho a cuatro debates conservando las mayorías propias de la segunda vuelta constitucional. El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesiones conjuntas de la Comisión Constitucional Permanente que sea competente, mientras que el de los actos legislativos será por separado en la Comisión Primeras de Senado y Cámara. El segundo debate tanto de los proyectos de ley como de actos legislativos se surtirá en las plenarias de cada una de las cámaras. Adicionalmente se establece que todas las leyes o reformas constitucionales aprobadas por medio de este procedimiento tendrán revisión automática de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, lo que sin duda es prenda de garantía del respeto a la institucionalidad de las tres ramas del poder público.

### 2.1. Garantías en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

El trámite de los proyectos de ley o de acto legislativo sometidos a consideración del congreso en el marco del Proceso Legislativo Especial Para la Paz está acompañado de garantías constitucionales cuya finalidad principal es la conservación del principio democrático de las decisiones en esta corporación pública, así como del mantenimiento del orden constitucional vigente a la luz de los mandatos propios del Estado Social de Derecho y por supuesto enfocado al cumplimiento del artículo 22 de la Constitución Política, que determina a la paz como un deber constitucional que debe ser perseguido por todos los colombianos.

Sin duda constituye una garantía para todos los colombianos, que sean sus propios representantes en el legislativo quienes aprueben, conforme el marco jurídico constitucional vigente y con arraigo a los principios de debate, discusión y de respeto democrático a las mayorías, las leyes y actos legislativos para la implementación de lo acordado mediante su voto.

Una vez terminado este proceso, todas y cada una de las normas deberán ir a control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Tanto para las normas expedidas mediante facultades, como para aquellas aprobadas mediante trámite legislativo, la Corte deberá hacer

una revisión automática pero posterior a su entrada en vigencia. Para las leyes estatutarias se mantiene la normatividad vigente. Aunque los tiempos para todos estos procesos de revisión se acortan, sigue siendo la Corte Constitucional la que garantizará que las normas respeten los pilares fundamentales de la Constitución.

Por otra parte, es obligatorio recordar que este no solamente es un procedimiento excepcional, sino que además cada norma contempla una delimitación temporal específica. Esto garantiza que los mecanismos jurídicos desarrollados por este Acto Legislativo no sean utilizados como regla general, y por lo tanto no representen una desfiguración del ordenamiento jurídico ordinario, ni una sustitución constitucional. Así las cosas, su utilización obedece a la necesidad exclusiva de la incorporación del Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano.

## II. CONTENIDO DEL PROYECTO

### Conformación de la agrupación Política con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal y vocerías en el Procedimiento legislativo Especial para la Paz

Sea lo primero indicar, que conforme al contenido literal y sentido del Acuerdo Final de Paz antes mencionado, entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, se acordó que corresponde al Estado colombiano garantizar la participación activa de los miembros de este grupo, a través de las vocerías en el Congreso de la República, consistentes en 3 miembros en el Senado de la República y los 3 restantes en la Cámara de Representantes, quienes podrán participar de la deliberación, ejerciendo su derecho de voz exclusivamente en aquellas iniciativas que sean tramitadas de acuerdo con el procedimiento legislativo especial para la paz, de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016.

El Acuerdo Final respecto a esta obligación, indicó textualmente:

*“A partir de la entrada en vigor del Acuerdo Final la agrupación política constituida con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC-EP a la vida política legal, designará 3 voceros/as en cada una de las cámaras (Senado y Cámara de Representantes), quienes deberán ser ciudadanos/as en ejercicio, exclusivamente para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016. Estos voceros/as deberán ser citados/as a todas las sesiones en que se discutan los proyectos de acto legislativo o de ley correspondientes y podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto. Los requerimientos para la realización de su trabajo serán definidos con el Ministerio del Interior”.*

Visto lo anterior, no ofrece duda la obligación del Estado colombiano en adoptar las medidas normativas y administrativas necesarias para incorporar el funcionamiento de las vocerías de los miembros de las FARC-EP en el Congreso de la República, para lo que resta en vigencia el procedimiento legislativo especial

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas.

para la paz, respetándose así uno de los pilares, sobre los que se cimenta actualmente el acuerdo de paz con este grupo armado ilegal y, a su turno, todas las demás garantías de rango fundamental que se entretengan de este.

Finalmente, cabe resaltar que no resulta necesario modificar la Constitución, en sus artículos 171 y 176, relativos a la composición y número de miembros del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, comoquiera que las vocerías no tienen la virtualidad de otorgar dicha calidad a miembros del grupo armado ilegal FARC-EP sometidos a un régimen de justicia transicional, sino que permiten la participación con voz pero sin voto en aquellas iniciativas adelantadas bajo el procedimiento legislativo especial para la paz, de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016.

### III. Trámite

**Clase de Proyecto:** Ley Orgánica.

**Iniciativa:** Gubernamental – Acto legislativo 01 de 2016.

**Tipo de Trámite:** Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

De los honorables Congressistas,

le los Honorables Congressistas,

  
JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS  
Ministro del Interior

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de diciembre del año 2016 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 004 de 2016 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro del Interior doctor *Juan Fernando Cristo Bustos*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones.*

#### 1. Antecedentes del proyecto de ley

Esta iniciativa se radicó inicialmente en la Legislatura 2012 por los honorables Congressistas Gloria Stella Díaz Ortiz y Carlos Alberto Baena, del Movimiento Político MIRA, el cual no se debatió por término de legislatura. En la legislatura 2014 se insiste en la iniciativa por parte de la bancada de MIRA conformada por los honorables Representantes Guillermina Bravo Montaña, Ana Paola Agudelo y Carlos Eduardo Guevara, fue repartida a la Comisión Primera de Cámara, donde se rindió ponencia positiva, sin embargo debido a la agitada agenda legislativa no se dio lugar a la discusión del proyecto siendo archivado por término de legislatura.

Dada la importancia del tema y de proteger todo tipo de discriminación en contra de la mujer en estado de embarazo, especialmente en el campo laboral, y con el fin de que no continúe siendo una condición o requisito para acceder a un empleo, en julio de 2014 la bancada de MIRA conformada por los honorables Representantes Guillermina Bravo, Ana Paola Agudelo y Carlos Eduardo Guevara, radican nuevamente la iniciativa, correspondiendo a la Comisión Primera Constitucional de Cámara su trámite, se designó como ponente al Honorable Representante Pedrito Tomás Pereira Caballero, quien rinde ponencia positiva, no alcanzó a ser discutido.

En esta legislatura la bancada del Movimiento Político Mira, junto con los honorables Representantes *Jorge Camilo Abril Tarache, Nancy Denise Castillo García, Flora Perdomo Andrade, Clara Leticia Rojas González*, los honorables Senadores *Maritza Martínez Aristizábal, Arleth Patricia Casado Fernández, Luis Évelis Andrade Casamá, Maritza Martínez Aristizábal, Sofía Gaviria Correa Yamina del Carmen Pestana*

*Rojas*, radican la iniciativa el 11 agosto de 2016 ante la Secretaría de Cámara, siendo publicada en la *Gaceta del Congreso* número 613 de 2016, **Congreso** repartida a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, donde fuimos asignados como ponentes.

En la sesión del día 22 de noviembre de 2016, fue llevada a cabo en la comisión Séptima de la Cámara, se abordó la discusión del proyecto, se presentó una proposición por parte de la Honorable Representante Esperanza Pinzón para modificar el artículo segundo, la cual fue avalada por los ponentes, puesto en discusión fue aprobado por unanimidad el informe de ponencia y el articulado con la modificación propuesta en el artículo segundo.

Se debe anotar que el proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

#### 2. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley busca elevar a rango legal la prohibición de la prueba de embarazo o certificación médica de ausencia de estado de gravidez, como un requisito o prerrequisito como parte del proceso de selección, vinculación, promoción laboral, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo, sea de carácter público o privado.

Además de lo anterior, se regula en qué eventos se puede solicitar la prueba de embarazo como prerrequisito o requisito para acceder a un empleo u ocupación, crea la aplicación de una multa para las empresas o entidades que cometan este tipo de prácticas.

#### 3. Contenido

Esta iniciativa legislativa cuenta con tres (3) artículos, en los cuales se plasma la prohibición de la práctica de la prueba de embarazo o certificación médica como requisito del proceso de selección, vinculación, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo.

Establece las condiciones en las que se puede solicitar como requisito el certificado del que habla el artículo 1° y la multa a las empresas que no acaten este ordenamiento, la cual será reglamentada por el Ministerio de Trabajo.

#### 4. Marco jurídico

La mujer cuenta con una protección especial a nivel internacional, constitucional, legal, jurisprudencial, por lo cual se hará una segregación de esta normatividad que la ampara en el caso concreto.

A nivel Constitucional encontramos que todos deben gozar del derecho a la intimidad personal, encontrado en el **Artículo 15**. El cual reza “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar...” por lo que la prueba de embarazo como requisito para acceder a un empleo constituye una violación al derecho de la intimidad al imponer esto como una condición que determina el acceso o la oportunidad, cuando además la misma constitución ha sido garantista del mismo derecho al trabajo sin limitación como lo encontramos en el **Artículo 25**. “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”.

Además, al encontrar esto como un requisito que solo se impone a la mujer por sus condiciones naturales, se incurre en un acto de discriminación pese a que se encuentra consentido en la misma carta magna que todas las personas sin distinción del sexo deben gozar de las mismas oportunidades, **Artículo 13**: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo...”, adicional a esto, reitera en el **Artículo 43**. “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación...” Igualmente cita: “El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.”

Considerando esto, es innegable que la prueba de embarazo se puede convertir en un obstáculo para madres cabeza de familia que tienen toda la responsabilidad económica de su hogar, lo cual pasaría a dejar sin protección no sólo a la mujer sino a núcleos fundamentales protegidos por la misma Constitución, que además ha otorgado la libertad en la pareja de decidir libremente el número de hijos que desee, lo cual está consentido en el **Artículo 42**. “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla...El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia...La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberán sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.”

Asimismo, se refiere a que se debe igualdad de oportunidades para los trabajadores y protección especial a la mujer y a la maternidad, esto está implícito de la siguiente manera en el **Artículo 53**. “(...) Igualdad de oportunidades para los trabajadores;... irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales;... protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. ...La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”.

Por otra parte, a nivel internacional, entre los fundamentos normativos que han sido reconocidos por Colombia, se encuentra en el numeral primero del artículo 11 de la **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer** que: “se adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular: a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano; (...); c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, (...); (...); f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción” (negrilla fuera de texto original).

También el **Convenio 183 de 2000 de la OIT, sobre la protección de la maternidad, en el numeral 1 del artículo 9°** reza: “todo miembro debe adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo, (...)”.

En cuanto a Jurisprudencia, los autores invocan una sentencia muy clara al respecto, la **Sentencia T-071 de 2007** de la Corte Constitucional donde se expone: “Se trata de la práctica de ciertas empresas, de exigir a sus trabajadoras pruebas de embarazo como condición para el ingreso o para la estabilidad en el empleo. Dicha conducta ha sido catalogada por la Corte Constitucional como reprochable y esta Corporación ha señalado que implica una grave vulneración de los derechos a la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad y el trabajo de las empleadas” (...) “toda mujer tiene derecho a la maternidad y es libre de definir, en los términos del artículo 42 de la Carta Política, junto con su pareja, el número de hijos y el momento en el cual quedará en estado de gravidez, independientemente de si se encuentra o no vinculada laboralmente”.

Además en la misma sentencia se exhorta a los empleadores a evitar ésta práctica ya que constituye un acto inconstitucional: “Así, la exigencia de “pruebas de embarazo” por parte de una empresa, con el propósito de condicionar el ingreso o la estabilidad de la trabajadora en la nómina de la misma, es una conducta reprochable que implica vulneración del derecho a la intimidad de la empleada y de su familia y que lesiona también el libre desarrollo de su personalidad, afectando por contera el derecho al trabajo”.

Dentro del cuerpo legal, se encuentra en el **Código Sustantivo del Trabajo, en el Artículo 11** que: “Toda persona tiene derecho al trabajo y goza de libertad para escoger profesión u oficio, dentro de las normas prescritas por la Constitución y la Ley”.

Adicional a lo anterior lo autores traen en mención, las condiciones para que esta práctica que nos ocupa pueda ser llevada a cabo y de la misma forma se establece la prohibición, en la Resolución 003941 de 1994 del Ministerio de Trabajo, del 24 de noviembre de 1994, afirma: “solo podrá adelantarse por los empleadores que realicen actividades catalogadas como de Alto Riesgo y previstas en el artículo 1° del Decreto 1281 de 1994, y el numeral del artículo 2° del Decreto 1835 de 1994”. La misma resolución que: “queda totalmente prohibida la práctica de la prueba de embarazo para actividades diferentes a las descritas en el inciso anterior, como prerequisite para que la mujer pueda acceder a un empleo u ocupación, sea este de carácter público o privado.”

Además se alude que el Ministerio de Protección Social aclaró mediante el Decreto 2090 de 2003 “*Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades*” cuáles son las actividades catalogadas como de alto riesgo para la salud y en las cuales sí existiría una petición clara para que el empleador solicite la prueba de embarazo como requisito para acceder a una empleo u ocupación.

**“Artículo 2°. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador.** Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.

2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional.

3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.

4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.

5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.

6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.

7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.”

Conforme a lo anterior se entiende que al no encontrarse bajo un trabajo inmerso en dichas actividades catalogadas en el Decreto 2090 de 2003, no debe proceder la prueba de embarazo como un requisito o prerrequisito para acceder al trabajo o para cualquier parte del proceso de selección, vinculación, promoción, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo sin embargo, a pesar de la exhortación, aún subsisten este tipo de actos por parte de las empresas y no se encuentra reglamentado desde el rango legal ningún tipo de sanciones por la exigencia de la prueba de embarazo para empleos en condiciones normales.

#### **Derecho Comparado**

Encontramos como en países Latinoamericanos como Honduras, El Salvador, Uruguay, México, se ha venido avanzando en el ámbito legislativo, para que la prueba de embarazo no se convierta en una barrera para la contratación laboral de las mujeres y no se siga ejerciendo actos de discriminación en contra de las mujeres. Estos avances legislativos han servido de marco para la formulación de esta iniciativa, como quiera que la lucha contra la discriminación de la mujer, tiene diferentes frentes que deben ser avocados desde las leyes, con el fin de poder proteger el derecho al trabajo de las mujeres.

#### **5. Argumentos en torno a la favorabilidad de la iniciativa**

Se ha detectado que aunque ya se encuentra un pronunciamiento claro por parte de la Corte Constitucional y del Ministerio de trabajo, las mujeres, aún enfrentan diferentes actos en el campo laboral que desencadenan la violación a sus derechos fundamentales protegidos en diferentes instancias, esto se ve reflejado en que para finales de 2013, la tasa global de participación para los hombres fue 75,7%, y para las mujeres fue 54,6%; mientras la tasa de ocupación fue de 71,2% y 48,5%, respectivamente. Esto significa que de 18.5 millones de mujeres que presionaron el mercado laboral, únicamente 9 millones lograron emplearse, mientras que en el caso de los hombres lograron emplearse 12.7 millones.<sup>1</sup>

Ante esta problemática, se ha encontrado dentro de esos actos convertidos en impedimentos para el acceso laboral se encuentra la solicitud de la prueba de embarazo, lo cual, como se expuso en el marco jurídico, trae la violación consecutiva del derecho a la intimidad, el derecho a conformar una familia, a decidir el número de hijos que se quiere tener, a la igualdad de condiciones para acceder a un empleo, a la no discriminación, etc.

Consecuente con lo anterior, los autores indican la incidencia de este tipo de actos: “*se ha encontrado según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud-2011 entre el año 2005 y 2010 en promedio, a las mujeres ente 20 y 49 años de edad, al 33% de las mujeres entrevistadas a nivel nacional, les han pedido la prueba de embarazo cuando solicitan trabajo y al 2,3% le han exigido un certificado de esterilización para acceder a un trabajo, tendencias que incrementan cuando hay un mayor nivel educativo entre las mujeres... pareciera que entre más sea la asignación salarial y más alto cargo aspire, más requisitos y obstáculos se presentan durante el proceso de selección y elección de las aspirantes a un trabajo. Lo anterior se evidencia en la exigencia de la prueba de embarazo en la edad de 35 a 39 años... Por lo menos en la solicitud de las pruebas de embarazo dicha tendencia “pasa del 8% entre las mujeres sin educación superior al 45% entre aquellas que sí la tienen”, encontró el estudio.*

*A nivel regional, se encuentra que los lugares donde más se practica este requisito son: Bogotá con un 50.3%, Cundinamarca 40.1%, Valle con el 33%, Antioquia con el 31.1%, entre otros.*

Esto se debe a que en la actualidad no se ha elevado a rango legal la prohibición de esta práctica, de tal forma en que haya algún tipo de amonestación como efecto de su ejecución, por lo que se ven enfrentadas a obstáculos inicios, los cuales aunque sean denunciados no tienen ningún tipo de sanción.

Lo anterior, recalca la imperiosa necesidad de continuar la lucha en el avance que se ha venido teniendo para eliminar estereotipos que han dejado la sensación de que el género femenino por algo que es natural y se lleva en los genes es una marca de falta de progreso o una carga, y más aún si se tiene la honrosa oportunidad de ser madres gestantes.

Por todo lo anteriormente expuesto se pretende establecer por la vía legal la protección especial de la mujer y en adhesión a ella a la familia, más aun previendo que el estado está en el deber de implantar mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer cabeza de familia, promoviendo el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, lo cual

1 <http://cut.org.co/situacion-laboral-de-las-mujeres-entre-lo-invisible-lo-precario-y-lo-desigual/>

permitirá en cadena la protección de la familia como núcleo de la sociedad, toda vez que actualmente por lo general las madres llevan toda la responsabilidad o carga del hogar en sus lomos, desatado por la necesidad del abastecimiento en lo económico, que han introducido a la mujer de manera forzosa al campo laboral.

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud-2011 entre el año 2005 y 2010 en promedio, a las mujeres entre 20 y 49 años de edad, al 33% de las mujeres entrevistadas a nivel nacional, les han pedido la prueba de embarazo cuando solicitan trabajo y al 2,3% le han exigido un certificado de esterilización para acceder a un trabajo

Conforme lo anterior, urge la expedición de una ley como la que plantea esta iniciativa, que protegerá el derecho que tienen las mujeres a acceder a un empleo sin que se les exija la práctica de la prueba de embarazo como requisito para su contratación laboral.

**6. Impacto fiscal**

Es preciso advertir que la presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, tal y como lo advierte el artículo 7° de la Ley 819 de 2003; por lo tanto, esta iniciativa no genera impacto fiscal.

Por otra parte, El Ministerio de Hacienda emitió concepto para expresar que no tiene objeciones de tipo fiscal.

**7. Pliego de modificaciones**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2016 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2016 CÁMARA
<p><b>Artículo 2°.</b> Las empresas o entidades que trasgredan lo dispuesto en el artículo primero de la presente ley, se les impondrá una multa hasta cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada caso comprobado.</p> <p>El procedimiento para la imposición de la misma estará a cargo del Ministerio de Trabajo <b>conforme lo dispone la ley 1437 de 2011.</b></p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Las empresas o entidades que trasgredan lo dispuesto en el artículo primero de la presente ley, se les impondrá una multa hasta cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada caso comprobado.</p> <p>El procedimiento para la imposición de la misma estará a cargo del Ministerio de Trabajo.</p>

**8. Proposición**

Dadas las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate con pliego de modificaciones al **Proyecto de ley número 094 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones**, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,

  
**EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMAN**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Santander

  
**GUILLERMINA BRAVO MONTAÑA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Valle

**9. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo o certificación médica de ausencia de estado de gravidez, como requisito o prerrequisito para cualquier parte del proceso de selección, vinculación, promoción laboral, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo, sea este de carácter público o privado.

Parágrafo 1°. Solo se podrá solicitar la prueba de embarazo como requisito o prerrequisito para acceder a un empleo u ocupación cuando se deban realizar actividades catalogadas por el Ministerio de Trabajo como de alto riesgo para la salud.

Artículo 2°. Las empresas o entidades que trasgredan lo dispuesto en el artículo primero de la presente ley, se les impondrá una multa hasta cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada caso comprobado.

El procedimiento para la imposición de la misma estará a cargo del Ministerio de Trabajo.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

  
**EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMAN**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Santander

  
**GUILLERMINA BRAVO MONTAÑA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Valle

**CONTENIDO**

Gaceta número 1165 - Martes, 20 de diciembre de 2016  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.

Proyecto de Acto legislativo número 002 de 2016 Cámara, por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución aplicables a los agentes del Estado para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de Acto legislativo número 003 de 2016 Cámara, por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones..... 17

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

Proyecto de ley orgánica número 004 de 2016 Cámara, por medio del cual se reglamenta parcialmente el Acto Legislativo 01 de 2016..... 18

PONENCIAS

Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 094 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la práctica de la prueba de embarazo como requisito laboral y se dictan otras disposiciones. .... 21