Sentencia C-674/17

Referencia: Expediente RPZ-003

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017 *"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"*

Magistrado Sustanciador:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, catorce (14) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, de conformidad con las modificaciones introducidas por el Decreto 121 de 2017, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En oficio del día 5 de abril de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación copia auténtica del Acto Legislativo 01 de 2017, *"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"*[1], acto que, a su turno, fue dictado con fundamento en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, previsto en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016.

La remisión de la citada normatividad tiene por objeto que este Tribunal efectúe el control consagrado en el literal k) del artículo 1 del referido Acto Legislativo 01 de 2016, precepto en el que se dispone que los *"(…) acto[s] legislativo[s] tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. (…) El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación".*

[1] Folio 1 del cuaderno 1.

El asunto fue asumido a conocimiento de la Corte mediante auto del 17 de abril de 2017[2]. En esta decisión igualmente se decretaron pruebas relativas al trámite legislativo que antecedió a la expedición del acto examinado y se ordenó comunicar la iniciación de este proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, a la Fiscalía General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Corte Suprema de Justicia con el objeto de que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en el presente juicio. De igual manera, se invitó a participar en el asunto de la referencia a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA); a la Asociación Colombiana de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares; a la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; al Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla; al Programa por la Paz (CinepPPP); al Centro de Investigación y Educación Popular; a la Asociación de Víctimas Cristianas Evangélicas de Colombia; al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; al Comité Internacional de la Cruz Roja; al Centro Internacional para la Justicia Transicional; y a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado, Nacional, Sergio Arboleda, Sabana, ICESI, de Antioquia, Industrial de Santander, Autónoma de Bucaramanga, del Norte, del Magdalena y Pontificia Bolivariana de Medellín.

A través de autos del 26 de abril, 10 de mayo y 5 de junio de 2017, se requirió el envío de algunas de las pruebas solicitadas[3] y se agregó dentro del listado de entidades invitadas a conceptualizar a la Alianza Cinco Claves, Colombia Diversa, Human Rights Watch y a la Federación Colombiana de Víctimas de las FARC (FEVCOL). Durante el término empleado para llevar a cabo estas actuaciones, en sesión plena del 17 de mayo de 2017, se decidió aceptar el impedimento presentado por el Magistrado Carlos Bernal Pulido, por estar incurso en una de las causales consagradas en el artículo 25 del Decreto 2067 de 1991, relativa a *"haber conceptuado sobre la constitucionalidad de la disposición acusada"*[4]. Por su parte, por haber participado en las reuniones preparatorias de la referida reforma constitucional, igualmente le fue aceptado el impedimento presentado por la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger[5], en sesión plena del 4 de junio de 2017, por lo que fue separada del conocimiento del presente asunto.

Con posterioridad, en sesión del 21 junio de 2017, la Sala Plena de la Corte decidió realizar una audiencia pública en relación con el proceso de la referencia, y fijó como fecha para su celebración los días 5 y 6 de julio del

---

[2] M.P. María Victoria Calle Correa. Folios 14 a 16 del cuaderno 1.

[3] Los dos primeros autos fueron proferidos por el Magistrado (E) Hernán Correa Cardozo (folio 33 a 34 del cuaderno 1 y folios 1 a 2 del cuaderno 4) y el tercero por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez (folio 103 a 104 del cuaderno 1). Entre las pruebas requeridas se destacan, entre otras, (i) las gacetas con las actas de las sesiones en las que anunció, debatió y aprobó el proyecto en el Senado de la República; (ii) las certificaciones de los secretarios de ambas cámaras correspondientes tanto al *quórum* deliberatorio y decisorio, como a las mayorías obtenidas y al sistema de votación acogido; y (iii) la copia del decreto a través del cual se convocó al Congreso a sesiones extraordinarias para dar trámite al proyecto que dio origen al Acto Legislativo 01 de 2017.

[4] Folios 77, 78 y 79 del cuaderno 1.

[5] Folio 133 del cuaderno 1.

año en curso. Como se explicó en el auto de convocatoria[6], dicho instrumento constituye un mecanismo idóneo y eficaz para ilustrar a este Tribunal sobre todas aquellas cuestiones que puedan tener incidencia en los juicios sometidos a su conocimiento, en un contexto participativo y democrático. Por tal razón, en el asunto bajo examen, la audiencia se llevó a cabo como parte de las pruebas indispensables para tomar una decisión.

Una vez se verificó que reposaba en el expediente la integridad del material probatorio, a través de auto del 12 de julio del año curso[7], se procedió a decretar el cumplimiento de las órdenes sobre comunicaciones, traslados y fijaciones, en desarrollo de lo previsto en el artículo 1, numeral 4, del Decreto Ley 121 de 2017[8].

Verificado el cumplimiento de los trámites previstos en la Constitución[9], en el Decreto 2067 de 1991 y en el Decreto Ley 121 de 2017, procede la Corte a resolver sobre el asunto de la referencia. No sin antes aclarar que, en sesión plena del pasado 9 de agosto de 2017, se decidió aceptar el impedimento presentado por el Procurador General de la Nación para rendir el concepto a su cargo, por estar incurso en la causal de haber intervenido en la expedición del acto sometido a control, de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 25 del Decreto 2067 de 1991[10]. Por tal razón, el concepto a cargo del Ministerio Público es presentado por el Viceprocurador General de la Nación, siguiendo para el efecto lo regulado en el numeral 3 del artículo 17 del Decreto Ley 262 de 2000[11].

II. ACTO LEGISLATIVO SOMETIDO A CONTROL

A continuación, se transcribe el texto del Acto Legislativo 01 de 2017, *"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",* de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 50.196 de abril 4 de 2017:

"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:*

---

[6] Auto del 23 de junio de 2017. Folio 134 a 137 del cuaderno 1.
[7] Folio 277 del cuaderno 1.
[8] *"**Artículo 1.- Control de constitucionalidad de leyes y actos legislativos aprobados en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz**. Para efectos del cumplimiento de lo previsto en el literal k) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, la revisión de constitucionalidad de las leyes y actos legislativos tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz se sujetará a las normas del decreto 2067 de 1991, y, en particular, a las siguientes reglas: (…)* ***4.*** *Hecha la revisión y valoración del material probatorio, el magistrado sustanciador ordenará dar cumplimiento a las comunicaciones, traslados y fijaciones previstas en el auto que asuma conocimiento".*
[9] CP, art. 242.
[10] Auto del 9 de agosto de 2017. Folios 689 y subsiguientes del cuaderno 1.
[11] *"**Artículo 17. Funciones del Viceprocurador General de la Nación.** El Viceprocurador General tiene las siguientes funciones:(...) 3. Reemplazar al Procurador General en todos los casos de impedimento."*

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 (SIVJRNR). *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. Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido.

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.

Parágrafo 1°. *El Sistema Integral tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. El enfoque de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos del Sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto.*

La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres con respeto a la diversidad étnica y cultura y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, idoneidad ética y criterios de cualificación para su selección.

Parágrafo 2°. *El Estado, por intermedio del Gobierno Nacional, garantizará la*

autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRNR y en especial del componente de justicia, para lo cual podrá hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz contenido en el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016.

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 DELCONFLICTO 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 extra-judicial, 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 o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. La Ley reglamentará el mandato, funciones, composición, y funcionamiento conforme a los principios orientadores dispuestos en el sub-punto 5.1.1.1 del Acuerdo Final, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben la autonomía de la Comisión.

Las actividades de la Comisión no tendrán carácter judicial, ni podrán implicar la imputación penal de quienes comparezcan ante ella.

***Artículo transitorio 3°. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado**. La Unidad Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado 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 en contexto y en razón del conflicto armado 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, el mandato, funciones, composición, y funcionamiento de la Unidad, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas su gestión, siempre que ellos no menoscaben su autonomía. La ley establecerá las atribuciones necesarias con las que contará la UBPD para cumplir efectivamente su mandato de búsqueda humanitaria y extrajudicial. En todo caso, las actividades de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado no podrán sustituir ni impedir las investigaciones de carácter judicial a que haya lugar en cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado.*

Los órganos del Estado brindarán toda la colaboración que requiera la Unidad. Se deberá promover la participación de las víctimas y sus organizaciones en todas las fases del proceso de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

***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 en desarrollo de las funciones propias de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado 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 5º. Jurisdicción Especial para la Paz. *La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; 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 1º de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o 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. Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; 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 mediante la comisión de las mencionadas conductas. Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del Sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno Nacional. La pertenencia al grupo rebelde será determinada, previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno Nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes. La JEP también ejercerá su competencia respecto de las personas que en providencias judiciales hayan sido condenados, procesadas o investigadas por la pertenencia a las FARC-EP, dictadas antes del 1 de diciembre de 2016, aunque no estuvieren en el listado de dicho grupo. En relación con 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 desarrollado desde el primero de diciembre de 2016 hasta el momento en el que finalice el proceso de extracción de las armas por parte de Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Final. La ley definirá las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas conforme a lo establecido en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final, y la JEP evaluará en cada caso ese vínculo de acuerdo con los parámetros trazados por esa ley.*

La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4. del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia.

Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, éste será de conocimiento de la justicia ordinaria. Adicionalmente, en esos casos la JEP evaluará si esta nueva conducta, cuando corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del Sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a

las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP, sino las ordinarias contempladas en la misma JEP, que deberán ser cumplidas en los sitios ordinarios de reclusión.

Cuando se trate de delitos de ejecución permanente atribuibles a cualquiera de las personas sobre las que la JEP tiene competencia, cuya comisión haya comenzado antes del primero de diciembre de 2016, la JEP mantendrá su competencia respecto de ellos si con posterioridad a esa fecha no han cesado sus efectos, e inaplicará las sanciones propias y alternativas si concluye que se incumplieron las condiciones del Sistema. En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario.

Corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capitulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan por no combatientes, financiadores o agentes del Estado respecto de bienes inmuebles que hayan sido adquiridos mediante despojo o abandono forzado, siempre que por parte de aquellos se hayan realizado actos de ejecución después de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

Si respecto de uno de los casos previstos en los dos párrafos anteriores se planteara un conflicto de competencias, se aplicará el mecanismo de solución previsto en el artículo 9° transitorio de este Acto Legislativo.

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.

Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades. Quien aporte de manera dolosa información falsa, o incumpla cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de justicia.

La ley regulará entre otros los principios, organización, competencias entre ellas por el factor personal, procedimientos, participación de las víctimas y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de Jurisdicción Especial para la Paz.

***Parágrafo 1°.** 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.*

***Parágrafo 2°.** Con el fin de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la jurisdicción especial para la paz, el Secretario Ejecutivo y el Presidente o la instancia de gobierno de la JEP que los magistrados de la misma definan,*

ejercerán de manera exclusiva, y solo durante el tiempo de vigencia de la misma, todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2015 y en la ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta Jurisdicción.

Artículo transitorio 6°. Competencia prevalente. *El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas.*

Respecto a sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, o bien a revisar dichas sanciones, todo ello a solicitud del sancionado o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de definición de situaciones jurídicas.

Artículo transitorio 7°. 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, salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elaborados a partir de la gravedad y representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos; 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 Sección 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, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sección que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como amicus curiae, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio. Estos últimos actuarán con la única finalidad de aportar un concepto o amicus curiae sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto.

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. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sala que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como amicus curiae, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio, con el fin de emitir un concepto o amicus curiae sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sala en la que hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto.

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. La Unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual. 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 aplicará el 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, salvo en lo relacionado con el límite de edad.

Para ser elegido Magistrado de Sala deberán reunirse los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial.

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 1°.** 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 en el contexto y en razón del conflicto armado serán seleccionados 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 artículo 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.

***Parágrafo 2°.** Mientras se cumple el procedimiento previsto para el nombramiento definitivo del Secretario Ejecutivo de la JEP la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para la libertad transitoria, anticipada y condicionada o la privación de la libertad en unidad Militar o Policial de los miembros de la Fuerza Pública, será cumplida por la persona que ha sido designada como Secretario Ejecutivo de la*

Jurisdicción Especial para la Paz por el responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), según comunicación del 26 de enero de 2017. Estas funciones de Secretario Ejecutivo comenzarán a desarrollarse por esta persona desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo, sin necesidad de que entre en funcionamiento la JEP.

Artículo transitorio 8°. 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 resolutiva 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.

Las peticiones de acción de tutela deberán ser presentadas 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 cumplimento de la sentencia de la Corte Constitucional no podrá ser objeto de una nueva acción de tutela.

Artículo transitorio 9°. 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 elegidos por esta 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.*

Los conflictos de competencia entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena serán dirimidos por una Sala Incidental conformada por dos (2) magistrados de las salas o secciones de la JEP no afectadas por dicho conflicto jurisdiccional y dos (2) autoridades tradicionales del pueblo indígena que ejerció o está ejerciendo jurisdicción en el caso concreto. 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. En el reglamento de la JEP se establecerán los mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena y se incluirán 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 10º. Revisión de sentencias y providencias. *A petición del*

condenado la JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría general de la Nación o de la Contraloría General de la República y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por: variación de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 5° y al inciso primero del artículo transitorio 22; 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 o en relación directa o indirecta con el conflicto, 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, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos.

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 su condición de combatientes podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP. Para los solos efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de las FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme.

Artículo transitorio 11°. 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 o alternativas de la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando el condenado reconozca verdad completa, detallada y exhaustiva, dependiendo del momento en el que efectúe tal reconocimiento, y siempre que cumpla las demás condiciones del sistema respecto a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. 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 o alternativa 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 12º. 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, incluido el régimen disciplinario aplicable a sus funcionarios que no sean magistrados. 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 como intervinientes según los estándares nacionales e internacionales y los parámetros establecidos en el Acuerdo Final y doble instancia en el marco de un modelo adversarial. También regularán los parámetros que deberán ser utilizados por la JEP para evaluar si se han presentado o no incumplimientos de las condiciones del sistema, así como la forma de graduar en cada caso las consecuencias que tales incumplimientos acarrean, siempre dentro de los parámetros fijados en el Acuerdo Final.*

El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, a solicitud de alguno de los magistrados de la sección que conozca del caso, podrá intervenir en las diligencias que el magistrado establezca, para la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

En los supuestos en los que la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad solicite a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz que haga comparecer a una

persona respecto de la cual hubiere fundamentos claros y suficientes que hagan presumir su participación determinante en una de las conductas que trata el numeral 40 del Punto 5.1.2 del Acuerdo Final, la Sala no podrá fundamentar su solicitud, ni la sección podrá ordenarles comparecer con base exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otras pruebas.

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 otras pruebas.

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.

Sin incluir normas procesales, 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 precisará las funciones del Presidente y del Secretario Ejecutivo, así como las relaciones entre ellos y los demás órganos de la JEP, establecerá un mecanismo para la integración de la Sección del Tribunal para la Paz que garantice la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP, fijará el procedimiento que esta deba aplicar para el desarrollo de sus funciones y señalará los mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión de la JEP, a cargo de su Secretaría Ejecutiva, siempre que no menoscaben su autonomía.

La ley determinará qué actuaciones procesales de las que corresponde desarrollar a las Salas de la JEP deben estar protegidas por la reserva con el fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad de todos aquellos cuyas conductas sean competencia de la JEP.

***Parágrafo.** Las normas que regirán la Jurisdicción Especial de Paz, incluirán garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso, encaminadas a que las víctimas puedan satisfacer sus derechos a la verdad, justicia y reparación en el marco de la JEP con medidas diferenciales y especiales para quienes se consideren sujetos de especial protección constitucional. Igualmente, deberán garantizar los principios de tratamiento penal especial condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas, centralidad de las víctimas, integralidad, debido proceso no regresividad en el reconocimiento de derechos y enfoque diferencial y de género.*

***Artículo transitorio 13°. 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 sub-punto 5.1.2 del Acuerdo Final.*

***Artículo transitorio 14°. 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, así como al régimen disciplinario previsto por la ley para jueces y magistrados de las otras jurisdicciones. En todo caso, no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos. 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 15°. 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 lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 7° transitorio y en el inciso final del artículo 12° transitorio de este Acto Legislativo.

Artículo transitorio 16°. Competencia sobre terceros. *Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición.*

Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieran tenido una participación activa o determinante en la comisión de los siguientes delitos: el genocidio, delitos de lesa humanidad, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. Se entiende por participación determinante para estos efectos aquella acción eficaz y decisiva en la realización de los delitos enunciados.

En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otros medios de pruebas.

Artículo transitorio 17. Tratamiento diferenciado para Agentes del Estado. *El componente de Justicia del SIVJRNR también se aplicará respecto de los Agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garantes de derecho por parte del Estado.*

Se entiende por Agentes del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda

persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como Miembro de las Corporaciones Públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios, que hayan participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado. Para que tales conductas puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, estas debieron realizarse mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno, y sin ánimo de enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser éste el determinante de la conducta delictiva.

CAPÍTULO IV

REPARACIÓN INTEGRAL EN EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN

Artículo transitorio 18°. 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 19º. 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, trátese 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 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 SIVJRNR.

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 o cuando se trate de una conducta estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas y que hubiere tenido lugar antes de concluir este, la remitirá a la Sala de Reconocimiento para lo de su competencia, en este supuesto excluyendo siempre la extradición. En caso de que la ejecución de la conducta haya comenzado con posterioridad a la firma del Acuerdo Final y no esté estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas, 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 SIVJRNR 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 20°. 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. *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.*

CAPÍTULO VII

DE LAS NORMAS APLICABLES A LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

Artículo transitorio 21°. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. *En virtud del carácter inescindible de la Jurisdicción Especial para la Paz, en relación con los Miembros de la Fuerza Pública 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.*

En consecuencia, las normas contenidas en este capítulo serán aplicables únicamente a los miembros de la Fuerza Pública respecto de conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, sin perjuicio de la aplicación respecto de ellos de las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores, siempre que no sean contrarias a la naturaleza de las contenidas en este capítulo.

Artículo transitorio 22°. 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 la valoración de la conducta de los miembros de la Fuerza Pública, también se tendrán en cuenta las reglas operacionales vigentes al momento de la comisión del hecho, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal.

Artículo transitorio 23°. 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 y sin ánimo de obtener enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser este la causa determinante de la conducta delictiva. Para el efecto se tendrán 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, partícipe 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 24°. Responsabilidad del mando. *Para la determinación de la responsabilidad del mando, la Jurisdicción Especial para la Paz aplicará, en el caso de los miembros de la Fuerza Pública, el Código Penal colombiano, el Derecho Internacional Humanitario como ley especial, y las reglas operacionales de la Fuerza Pública en relación con el DIH siempre que ellas no sean contrarias a la normatividad legal.*

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 prevenir que se cometa o se siga cometiendo la conducta punible, 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 25°. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz. *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, subrogados 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 y a promover actividades orientadas a la no repetición del daño causado una vez puesto en libertad.

Artículo transitorio 26°. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública. *En el caso de miembros de la Fuerza Pública 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.*

CAPÍTULO VIII

PREVALENCIA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

Artículo transitorio 27°. Prevalencia del Acuerdo Final. *En caso de que con posterioridad a la aprobación del presente Acto Legislativo, se aprobaran leyes o normas que al otorgar tratamientos diferenciados a agentes del Estado o a otras personas por conductas relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado, fueran combatientes o no combatientes, provocaren que los anteriores sean excluidos de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, o tuvieren como resultado la inaplicación de dicha jurisdicción o la inaplicación de las condiciones referidas a las sanciones que se recogen en el Acuerdo final de 24 de noviembre de 2016 respecto de dichas personas, el Tribunal Especial para la Paz ejercerá su jurisdicción preferente en las materias de su competencia conforme al presente Acto Legislativo.*

ARTÍCULO 2°. 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, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo 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 cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta 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 del 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, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.

Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de Derechos Humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el inciso 4 del artículo transitorio 66 de la Constitución Política introducido por el Acto legislativo N° 1 de 2012, de la siguiente manera:

Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, salvo en los asuntos que sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados, siempre sin alterar lo establecido en el Acuerdo de creación de la JEP y en sus normas de desarrollo. La ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección.

ARTÍCULO 4°. *Deróguese el Artículo Transitorio 67, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2012.*

ARTÍCULO 5°. Vigencia. *El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación*

III. TABLA DE SIGLAS O ABREVIATURAS

La Corte utilizará algunas siglas o abreviaturas que fueron empleadas por los intervinientes, y otras que se consideran relevantes para facilitar la lectura de esta sentencia. Para tal fin, se incluye la siguiente tabla ilustrativa:

ABREVIATURA	NOMBRE
Acuerdo Final o AF	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CE	Comité de Escogencia
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CorteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPI	Corte Penal Internacional
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DDHH	Derechos Humanos
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DPI	Derecho Penal Internacional

ER	Estatuto de Roma
FGN	Fiscalía General de la Nación
FFMM	Fuerza Pública o Fuerzas Militares
HRW	Human Rights Watch
ICTJ	Centro Internacional para la Justicia Transicional
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PTN	Puntos Transitorios de Normalización
RISIVJRNR	Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SAI	Sala de Amnistía e Indulto
SDSJ	Sala de Definición de Situaciones Jurídicas
SE-JEP	Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SRVRDHC	Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas
TDAE	Tratamiento diferenciado para Agentes del Estado
TDFP	Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública
TP	Tribunal para la Paz
UIA	Unidad de Investigación y Acusación
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
ZVNT	Zonas Veredales Transitorias de Normalización

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia de la Corte

En virtud de lo previsto en el numeral 1 del artículo 241 del Texto Superior, le corresponde a este Tribunal decidir sobre la constitucionalidad de los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. Aun cuando esta disposición supedita la competencia de la Corte a la formulación de una demanda ciudadana, de manera excepcional el literal k) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, autoriza adelantar un control automático y único de constitucionalidad, en relación con los actos legislativos expedidos con base en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, con posterioridad a su entrada en vigencia[12].

Así las cosas, por tratarse de una reforma constitucional, es claro que la Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017, *"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 cual, al haber sido tramitado mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, impone adelantar un control automático y único de constitucionalidad,

[12] La norma en cita dispone que: *"(...) El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas: (...)* ***k)*** *Los proyectos (...) de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. (...) El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. (...)".*

sólo por vicios de procedimiento en su formación.

2. Estructura y metodología de la presente sentencia

Por vía del control automático, único y posterior, en la presente causa le corresponde a la Corte Constitucional establecer si el Acto Legislativo 01 de 2017, *"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"*, expedido por el Congreso de la República en uso de las facultades otorgadas por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, cumple con los parámetros procedimentales previstos en la Constitución Política.

Con tal fin, la Corte dividirá en dos partes el juicio de constitucionalidad. En la primera parte, se abordará el *examen del procedimiento de formación del Acto Legislativo 01 de 2017*, a partir, tanto de los requisitos especiales de forma previstos en el Acto Legislativo 01 de 2016, como de las reglas básicas de trámite que rigen el procedimiento legislativo consagradas en la Carta Política y en la Ley 5ª de 1992[13]. Para ello, se procederá con el orden que se expone a continuación: (i) inicialmente, se reiterará la naturaleza y el alcance del control de constitucionalidad de los actos legislativos proferidos en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz; luego de lo cual, (ii) se señalarán las características especiales que el mencionado acto legislativo fijó para su expedición; para continuar con (iii) la identificación de los parámetros que permiten realizar el juicio de constitucionalidad, incluyendo no solo los generales y especiales de forma, sino también los relacionados con la sujeción a las reglas de competencia vinculadas con el cumplimiento de los criterios de habilitación temporal, habilitación competencial, conexidad material y conexidad teleológica. Una vez agotado el análisis de tales temas, (iv) se procederá con el estudio en detalle del proceso de formación del acto de reforma sometido a control, a partir de cada uno de los parámetros propuestos.

En la segunda parte, como regla básica de competencia, se adelantará el juicio consistente en establecer, si los contenidos del Acto Legislativo 01 de 2017 implican una reforma constitucional o si, por el contrario, (v) dan lugar a una *sustitución o un quebrantamiento* de la misma. Para ello se realizará una aproximación a los aspectos generales de este juicio y a la estructura que lo integra, agrupando el contenido del citado acto de reforma en ejes temáticos que hagan más simple su examen.

Dentro de la estructura propuesta, cabe aclarar que, en cada una de las dos partes que integran esta sentencia, se incluirá una síntesis o resumen que recopile el contenido de las intervenciones, así como el concepto de la Vista Fiscal, de forma que facilite su análisis y comprensión. Para ello, se utilizará tanto el esquema tradicional del acápite separado (en la primera parte), como

[13] Según el artículo 151 de la Constitución: *"El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa",* entre las cuales se encuentra el reglamento del Congreso.

la recopilación de los argumentos expuestos (en la segunda parte), incluyendo la elaboración de un compendio final como anexo No. 1.

3. De la naturaleza y alcance del control constitucional de los actos legislativos expedidos en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

El literal k) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, como ya se dijo, prevé que los actos legislativos que se tramiten a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán un *"control automático y único de constitucionalidad".* Así mismo, la norma en cita dispone que dicha revisión se realizará (i) una vez la reforma constitucional entre en vigencia, (ii) sólo por vicios de procedimiento en su formación y (iii) sujeto a un procedimiento breve de control en el que se reducen los términos en una tercera parte, tal y como se desarrolla en el Decreto 121 de 2017[14].

Ahora bien, en tanto las normas que hacen parte del Acto Legislativo 01 de 2016 se incorporan al Texto Superior, es claro que para poder identificar la naturaleza y alcance del control de los actos legislativos expedidos en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, es indispensable acudir al *principio de unidad constitucional*, por virtud del cual el Texto Superior debe ser abordado como un sistema armónico y coherente, en el que se permita la máxima efectividad de todas las disposiciones que lo integran[15].

En este orden de ideas, es dable afirmar que el control de constitucionalidad que realiza esta Corporación sobre las reformas a la Carta Política, expedidas mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, se caracteriza por lo siguiente:

(i) Es un control de naturaleza ***jurisdiccional***, pues se encuentra a cargo de un órgano judicial, como lo es la Corte Constitucional, que lejos de estudiar la conveniencia u oportunidad del acto legislativo, examina su conformidad con el orden constitucional, a partir de la limitación referente a que su juicio tan sólo se hará por vicios de procedimiento en la formación del acto.

(ii) Es un control que se activa de forma ***automática***, ya que no requiere para su inicio de la presentación de una demanda de inconstitucionalidad. Es suficiente que se promulgue la norma y que entre en vigencia, a partir de lo cual la Corte queda habilitada para ejercer su revisión, aun de oficio, si no se produce el envío de la copia autentica del acto legislativo por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República[16].

(iii) Es un control ***limitado*** por la naturaleza del acto sometido a revisión, toda vez que la Corte –como ya se dijo– únicamente está habilitada para conocer de los vicios de procedimiento en la formación del Acto Legislativo 01 de 2017, y no para examinar su contenido material. La mención expresa a los

---

[14] *"Por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991".*
[15] Véanse, entre otras, las Sentencias C-225 de 1997 y C-535 de 2012.
[16] Esta obligación se deriva de lo previsto en el literal k) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016.

vicios de procedimiento, tal como se explicará más adelante y lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación, implica necesariamente verificar con anterioridad la *competencia* de la autoridad que profirió el acto de reforma, pues si bien al Congreso de la República se la ha otorgado la atribución para reformar la Constitución[17], su ejercicio no puede conducir al extremo de desvirtuarla, derogarla o subvertirla, pues de serlo, se traspasarían los límites del poder constituyente originario, dando lugar a una *sustitución* para la cual el órgano reformador carece de competencia. Lo anterior ocurre no sólo cuando la Constitución es reemplazada como un todo (sustitución total), sino también cuando se desnaturaliza uno de sus ejes definitorios y con ello se pierde la identidad de la Carta (sustitución parcial). Este examen debe realizarse a la par de la verificación del resto de requisitos de forma, esto es, tanto los *especiales* que introduce el Acto Legislativo 01 de 2016 (conexidad material, conexidad teleológica, habilitación temporal y habilitación competencial), como los *generales* que se derivan del Texto Superior y del reglamento del Congreso.

(iv) Es un control ***único***, en tanto se busca una decisión definitiva que haga tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta. Esto se explica, en el caso de las reformas expedidas al amparo del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, en el propósito de dotar de certeza y seguridad jurídica a las reglas derivadas del proceso de paz, dada la implementación del Acuerdo Final.

(v) Es un control ***participativo***, en la medida en que el Decreto Ley 121 de 2017, a través del cual se fijan las reglas para el control de constitucionalidad de las leyes y los actos legislativos aprobados en virtud del Procedimiento Legislativo para la Paz, establece que cualquier ciudadano podrá intervenir en el término de diez (10) días para la fijación en lista, ya sea impugnando o defendiendo la constitucionalidad de las disposiciones objeto de revisión, a partir de una lectura sistemática y armónica con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991[18]. Lo anterior, en consonancia con el numeral 1º del artículo 242 de la Constitución, en el que se dispone que cualquier ciudadano podrá intervenir *"como impugnador o defensor de las normas sometidas a control"*, incluso en los procesos en los cuales no existe acción pública[19].

(vi) Es un control ***abreviado***, toda vez que el literal k) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 y el Decreto Ley 121 de 2017 reducen a la tercera parte el término ordinario previsto para la efectuar la revisión constitucional de los actos de reforma expedidos en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

---

[17] CP arts. 374 y 375, en armonía con lo previsto en el artículo 1 del Acto legislativo 01 de 2016.

[18] *"(…) En el auto admisorio [que es equivalente al que asume competencia en el control automático] (…) se ordenará fijar en lista las normas acusadas [o sometidas a control] por el término de diez días para que, por duplicado, cualquier ciudadano las impugne o defienda. (…)"*

[19] La norma en cita dispone que: *"Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:* ***1.-*** *Cualquier ciudadano podrá ejercer acciones públicas previstas en el artículo precedente,* ***e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control*** *en los procesos promovidos por otros, así como* ***en aquellos para los cuales no existe acción pública****".* Énfasis por fuera del texto original.

(vii) Es un control ***posterior***, pues su práctica se lleva a cabo una vez el acto legislativo ha sido promulgado y, además, ha entrado en vigencia. Sobre el particular, esta Corporación ha explicado que la promulgación es distinta de la vigencia, ya que mediante la primera se informa o comunica a todos los ciudadanos el contenido de las normas de alcance general, básicamente a través de su inserción en el Diario Oficial[20]; mientras que, por la segunda, se señala el momento a partir del cual empiezan a surtir efectos[21].

En este orden de ideas, a partir de una interpretación armónica e integral de la Carta, es claro que la naturaleza y alcance del control constitucional de los actos legislativos proferidos en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, se caracteriza por ser jurisdiccional, automático, limitado, único, participativo, abreviado y posterior a la vigencia del respecto acto legislativo.

4. Control constitucional al procedimiento de formación del Acto Legislativo 01 de 2017, expedido en virtud del Procedimiento Legislativo para la Paz

El Acto Legislativo 01 de 2016 se expidió con el objeto de crear herramientas que permitan asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC. En dicha reforma se consagran dos instrumentos para obtener el aludido fin. El primero de ellos es el previsto en el artículo 1, en el que se establece un trámite abreviado y transitorio ante el Congreso de la República, que se titula *"Procedimiento Legislativo Especial para la Paz",* cuya nota característica es que introduce algunas reglas especiales y excepcionales al *iter* legislativo, con miras a discutir y aprobar actos legislativos y leyes. El segundo, por su parte, se traduce en la concesión de las denominadas *"facultades presidenciales para la paz"*, que dan lugar a la expedición de decretos con fuerza de ley, cuya regulación está prevista en el artículo 2 de la normatividad en cita.

Como se observa de lo expuesto, el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tiene las siguientes características: (i) es un trámite de naturaleza *especial*, en la medida en que consagra requisitos que, bajo el método del carácter breve y sumario del debate legislativo, permiten *"facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"*[22]. Ello bajo el entendido que, como lo advirtió la Corte en la Sentencia C-699 de 2016[23], para poder garantizar el cumplimiento de lo acordado en un proceso

---

[20] Sentencia C-581 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

[21] Estos fenómenos aparecen regulados en los artículos 52 y 53 de la Ley 4ª de 1913 en los siguientes términos: *"**Artículo 52.** La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada. // La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción."* ***Artículo 53.*** *Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes. //* ***1.*** *Cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado. //* ***2.*** *Cuando por causa de guerra u otra inevitable estén interrumpidas las comunicaciones de alguno o algunos municipios con la capital, y suspendido el curso ordinario de los correos, en cuyo caso los dos meses se contarán desde que cese la incomunicación y se restablezcan los correos."*

[22] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal a).

[23] M.P. María Victoria Calle Correa.

de paz, es necesario contar con procedimientos ágiles de creación normativa, toda vez que la experiencia internacional ha demostrado que el mayor riesgo de fracaso se da cuando la implementación se demora[24]; (ii) es un trámite de *eficacia excepcional*, pues a través de él solo se pueden expedir leyes y actos legislativos que tienen por objeto implementar el Acuerdo Final de forma expedita[25]; y finalmente, (iii) es un trámite de carácter *transitorio*, porque tiene un plazo específico para su funcionamiento de seis meses, prorrogables por una sola vez y por el mismo término, que se contará a partir de la entrada en vigor del Acto Legislativo 01 de 2016[26]. En consecuencia, la habilitación para expedir leyes y actos legislativos a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, también denominado *fast track*, finalizará en la fecha en que se venza el plazo inicial o termine su prorroga[27].

De estas tres características surgen las siguientes reglas que identifican el alcance del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz:

- En primer lugar, se trata de un procedimiento de naturaleza *especial*, por virtud del cual se preserva el régimen general de producción normativa, en lo que concierne a los requisitos básicos consagrados en la Constitución y en el reglamento del Congreso. De ahí que, como derecho especial, supone la existencia de otras normas que resultan exigibles, respecto de las cuales tan

---

[24] En esta sentencia se alude a la explicación que sobre el particular se encuentra en los antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2016. Puntualmente, se sostiene que: *"Desde la ponencia para primer debate en Senado se menciona por ejemplo el caso de Angola, donde hubo 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%. Sin embargo, en el segundo proceso de paz que por el contrario sí fue exitoso, durante el primer año se logró implementar el 68.42% de los acuerdos'. Pero también se refiere a experiencias ocurridas en India, Bosnia, El Salvador e Irlanda del Norte: '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 desescalar la violencia en los 10 e 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".*

[25] Ello se advierte en el inciso 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, el cual, al describir el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, aclara que su propósito es el de *"agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto (...)".*

[26] El artículo 5 del citado acto de reforma señala que: *"El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"*, respecto de lo cual, en la Sentencia C-160 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, se manifestó que: *"(...) cabe entender que el proceso de refrendación popular del Acuerdo Final concluyó con las proposiciones aprobatorias en ambas cámaras legislativas en sus sesiones plenarias celebradas el 29 y 30 de noviembre de 2016 y, en consecuencia, el Acto Legislativo 01 de 2016 se encuentra vigente".*

[27] El 26 de mayo de 2017, el Gobierno Nacional comunicó formalmente al Congreso de la República la prórroga del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

solo se introducen modificaciones en aspectos puntuales, con miras a facilitar la implementación del Acuerdo Final.

Así las cosas, respecto del control constitucional de los actos reformatorios de la Carta, como lo es el Acto Legislativo 01 de 2017, el parámetro normativo de referencia para enjuiciar su validez, sigue siendo no solo las normas del título XIII del Texto Superior, como lo dispone el artículo 379 de la Carta[28], sino también, y como lo ha admitido la jurisprudencia reiterada de la Corte, a partir de lo señalado en el artículo 241 de la Constitución[29], las disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento legislativo y que resulten aplicables, y las correspondientes del reglamento del Congreso, en cuanto allí se contengan requisitos de forma cuyo desconocimiento tenga la entidad suficiente para constituir un vicio de procedimiento en la formación del acto de reforma[30], vinculado con el desconocimiento de mandatos sustanciales relacionados con el principio democrático (o regla de mayorías), el principio deliberativo, el publicidad de publicidad y los derechos de las minorías[31]. Frente a este conjunto de normas se debe examinar cuales son los requisitos que incorpora el Acto Legislativo 01 de 2016, pues ellos, a partir de su propia especialidad, priman sobre las reglas generales de procedimiento previamente señaladas, al contener –como se verá más adelante– modificaciones puntuales en materia de iniciativa, trámite y control de constitucionalidad.

- En segundo lugar, la verificación de las reglas especiales de trámite debe ser objeto de aplicación restrictiva, por el alcance *excepcional* que tiene el mecanismo del *fast track*. Ello significa que, por una parte, tan solo se puede requerir el cumplimiento de manera prevalente de las reglas de procedimiento allí previstas, en los precisos términos consagrados en el Acto Legislativo 01 de 2016; y por la otra, en aquellos casos y frente a los requisitos donde **no** se fija un régimen excepcional, lo que se impone es la observancia de las reglas generales de trámite, al tenor de lo establecido en los artículos 241 y 379 del Texto Superior[32].

- Por último, por su carácter *transitorio*, el mecanismo del *fast track* no elimina ni suspende los mecanismos permanentes de enmienda constitucional, pues estos son complementarios a los actualmente existentes, siendo posible que el Congreso de la República haga uso de los mismos para implementar el

---

[28] *"Los actos legislativos (…) sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título".*

[29] *"A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 1.- Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. (…)".*

[30] Véase, entre otras, las Sentencias C-1200 de 2003, C-153 de 2007 y C-332 de 2017.

[31] En relación con la distinción entre vicio de procedimiento y mera irregularidad de trámite, este Tribunal ha manifestado que: *"que siempre que se efectúe [el] escrutinio de una irregularidad, es imprescindible que se examine el valor sustantivo que se encuentra en juego, a partir del contexto en que tuvo lugar el defecto observado, pues de ello depende si el desconocimiento de una regla de trámite referente a la aprobación de una ley [o en este caso de una reforma constitucional] constituye [o no] un vicio de procedimiento".* Sentencia C-225 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[32] Lo anterior tiene plena concordancia con lo previsto en el último inciso del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, en el que se dispone lo siguiente: *"En lo no establecido en este Procedimiento Especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República".*

Acuerdo Final. Ello se deriva del principio básico de autonomía legislativa previsto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, según el cual le corresponde al órgano legislativo la responsabilidad de dictar reglas en todas aquellas materias no confiadas a otras esferas estatales. Así las cosas y con sujeción a lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017[33], una vez concluya el término máximo, incluida la prórroga, para hacer uso del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, el Congreso podrá expedir el desarrollo normativo que sea necesario para impulsar los puntos del Acuerdo que todavía no estén implementados, dentro de los parámetros de buena fe, coherencia y progresividad, que fueron enunciados por esta Corporación en la Sentencia C-630 de 2017[34], al momento de declarar la exequibilidad del citado acto de reforma. En el ejercicio de esta atribución, se deberá tener en cuenta que, como se manifestó en las Sentencias C-379 de 2016[35] y C-332 de 2017[36], los textos de lo pactado, a nivel interno, sólo adquieren valor normativo con su incorporación al ordenamiento jurídico[37]; función de configuración en la que, en todo caso, se deben respetar los límites que impone la vigencia de los parámetros y ejes estructurales de la Constitución.

Visto lo anterior, se procederá con la identificación de los requisitos de procedimiento que manera especial y prevalente exige el Acto Legislativo 01 de 2016, para luego referir –en general– a los parámetros de control que se utilizarán para examinar la validez constitucional del trámite surtido para la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2017.

4.1. Características especiales del Procedimiento Legislativo para la Paz previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016

Tal como se manifestó con anterioridad, los actos legislativos expedidos con fundamento en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tienen un control único, posterior y automático de constitucionalidad a cargo de esta Corporación, solo por vicios de procedimiento en su formación. El que sea un control *único* implica que debe realizarse un examen integral y completo, en el que se verifique el cumplimiento de todos los requisitos de forma que se orientan a resguardar el proceso de creación del acto de reforma, de acuerdo con el principio democrático, los mandatos de publicidad y deliberación, y el respeto de los derechos de las minorías, como valores que subyacen a la

---

[33] *"Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".* En este punto, el Acto Legislativo 02 de 2017, en el artículo 1, inciso 2, dispone que: *"Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final".*

[34] MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

[35] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[36] M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[37] Sobre este punto, en la citada Sentencia C-332 de 2017 se dijo que:*"[El] Acuerdo Final, en tanto acto político, requiere la labor de implementación normativa, la cual está a cargo de manera preferente en el Congreso, quien (i) tiene la competencia constitucional originaria para la producción normativa; y (ii) está revestido del mandato democrático representativo, lo que le otorga plena legitimidad a sus actividades de deliberación y decisión, en lo que atañe al ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa."*

actividad legislativa en la Carta de 1991.

Ahora bien, en lo que atañe a los vicios de procedimiento, la jurisprudencia de la Corte ha admitido que comprenden tanto las irregularidades asociadas con *asuntos meramente formales*, como el desconocimiento de las *reglas de competencia*. En la primera categoría se incluyen las exigencias de trámite que inciden de forma directa en la elaboración de un acto en cuanto tal, independientemente de su contenido; mientras que, en la segunda categoría, se agrupan los requisitos de los cuales depende la habilitación para que una autoridad pueda expedir un texto de contenido normativo. Por esta razón, este Tribunal ha dicho que, si el órgano que dicta un acto jurídico carece de competencia, se configura un vicio de procedimiento en su formación, pues desaparece el pilar o presupuesto básico que permite la expedición de una norma, así el resto del trámite legislativo se haya ajustado a los parámetros constitucionales y legales[38].

De acuerdo con lo anterior, y visto el Acto Legislativo 01 de 2016, en primer lugar, la Corte advierte que los *requisitos meramente formales* relacionados con el trámite de formación de los actos legislativos dictados por la vía rápida del *fast track*, son los siguientes: (i) tienen iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional[39]; (ii) son de trámite preferente, lo que se traduce en la prioridad en su análisis dentro del orden del día sobre cualquier otro proyecto o asunto que esté siendo objeto de estudio por la respectiva cámara o comisión, hasta tanto se decida sobre aquél[40]; (iii) su trámite de aprobación se sujeta a una sola vuelta con cuatro debates[41]; (iv) su tránsito entre una y otra cámara será de ocho días[42]; (v) deben ser aprobados por mayoría absoluta[43]; (vii) solo pueden tener modificaciones que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno Nacional; (viii) pueden tramitarse en sesiones extraordinarias[44]; (ix) deben ser decididos en cada instancia legislativa, en una sola votación[45] y; por último, (x) tienen que incluir como fórmula sacramental que acompaña al título, el encabezado que se transcribe a continuación: *"El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA"*[46].

Cabe advertir que, los requisitos anteriormente subrayados, referentes a los numerales (vii) y (ix), fueron declarados inexequibles en la Sentencia C-332 de 2017[47], al considerar que sustituían la Constitución Política, por desvirtuar las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas, las cuales conforman el núcleo esencial de la función legislativa, al introducir un desbalance en el equilibrio e independencia entre los poderes públicos, a favor del ejecutivo y en desmedro de las prerrogativas propias del Congreso

[38] Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[39] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal a).
[40] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal b).
[41] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal f).
[42] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal f).
[43] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal g).
[44] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal h).
[45] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal i).
[46] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal j).
[47] M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

en una democracia constitucional. Sin embargo, dado que dicho fallo no previó efectos retroactivos a la decisión, dichas reglas son aplicables en el presente caso, habida cuenta de que estaban vigentes y amparadas por la presunción de constitucionalidad, cuando se adelantó el trámite legislativo que precedió al acto examinado[48].

En segundo lugar, y con sujeción al mismo Acto Legislativo 01 de 2016, se observan como *requisitos de competencia* en el proceso de formación de los actos legislativos expedidos mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, los siguientes:

a.- ***El criterio de conexidad material***, por virtud del cual las reformas a la Constitución que el Congreso de la República trámite mediante el *fast track*, deben regular materias que tengan una vinculación estrecha y directa con los contenidos específicos del Acuerdo Final, de forma tal que evidencien que el mecanismo abreviado es utilizado para garantizar la implementación de lo pactado. En este sentido, se exige un alto grado de congruencia entre el objeto y la regulación establecida en el acto legislativo, junto con los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz no puede ser entonces utilizado para aprobar actos legislativos cuya conexidad se torne *abstracta* o *difusa* respecto de los contenidos específicos del Acuerdo, pues, para esos asuntos, existe el conducto legislativo ordinario trazado en el Texto Superior. Precisamente, a juicio de la Corte, no cabe duda de que el Congreso incurriría en un vicio de competencia, al extralimitar el objeto para el cual se creó el *fast track*, esto es, facilitar y garantizar la implementación oportuna de los temas pactados en el Acuerdo Final, con miras a asegurar la "terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"[49].

b.- ***El criterio de conexidad teleológica o de finalidad***, se explica a partir de lo regulado en el literal b) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, en el que se establece que las reformas constitucionales que se tramiten mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz deben tener como propósito facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final. Con base en lo anterior, la Corte considera que, desde el punto de vista instrumental, los actos legislativos que se expidan con fundamento en dicho procedimiento no solo deben contribuir al objetivo imperioso de la paz, sino que –además– su contenido debe servir como herramienta para desarrollar los compromisos expresamente adquiridos por las partes o que se deriven del texto amplio y multitemático que identifica al Acuerdo Final. Para llevar a cabo este análisis de conexidad, el juez constitucional puede auxiliarse en los documentos base que integran el trámite legislativo[50], en tanto allí es posible

---

[48] En efecto, tal determinación se adoptó el 17 de mayo de 2017 y fue dada a conocer mediante comunicado No. 28 de esa misma fecha; mientras que, como se precisará más adelante, el trámite del Acto Legislativo 01 de 2017 culminó el 4 de abril del año en cita, al momento de realizarse su publicación en el Diario Oficial No. 50.196.

[49] Acto Legislativo 01 de 2016, art 1, literal a).

[50] Por ejemplo, la exposición de motivos, los informes de ponencia, el informe de conciliación y las actas donde constan los debates realizados tanto en comisión como en plenaria de cada una de las Cámaras.

que conste la relación de finalidad que debe existir entre una disposición y lo consignado por las partes.

c.- ***El criterio de habilitación temporal***, se deriva del carácter transitorio del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, conforme al cual, según el inciso 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, su funcionamiento se extiende por un período inicial de seis (6) meses, contado a partir de la entrada en vigor del citado acto de reforma constitucional, el cual podrá prorrogarse por un período igual, previa comunicación formal del Gobierno Nacional ante el Congreso de la República.

Al respecto, como ya se advirtió, es importante destacar que el artículo 5 del citado Acto Legislativo 01 de 2016, condicionó la entrada en vigencia de los mecanismos previstos en dicho acto de reforma, como lo es el *fast track*, a la refrendación popular del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Dicho proceso, según lo manifestó esta Corporación en la Sentencia C-160 de 2017[51], concluyó con las proposiciones aprobatorias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República los días 29 y 30 de noviembre de 2016. En esta medida, el aval constitucional para aprobar y expedir actos legislativos mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz está vigente desde el día 30 del mes y año en cita[52].

Por lo demás, el 26 de mayo de 2017, el Gobierno Nacional comunicó de manera formal al Congreso de la República la prórroga en el uso del trámite abreviado del *fast track*, por lo que dicho mecanismo está vigente por el término adicional de seis meses previsto en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016[53].

De conformidad con lo expuesto, al ejercer el control automático, único y posterior de constitucionalidad, esta Corporación deberá revisar que los actos legislativos hayan sido radicados y tramitados dentro del límite temporal de 12 meses, en los términos previamente expuestos.

d.- ***El criterio de habilitación competencial***, se confunde con la exigencia formal que impone que los proyectos de acto legislativo que se tramiten a través del *fast track* deben ser de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional. De esta manera, si bien se trata de un requisito de trámite, es al mismo tiempo una regla que fija la *competencia*, pues no cabe promover el debate legislativo por la vía abreviada, sin la aquiescencia formal del ejecutivo.

---

[51] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[52] En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia C-438 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[53] Textualmente, en la comunicación en cita se dice que: *"(…) Por medio de la presente comunicación, manifiesto formal y expresamente ante ustedes, y ante las corporaciones legislativas que presiden, la prórroga del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz por [el] término constitucional adicional de seis meses, contados a partir del cese de vigencia del período inicialmente dispuesto por el Constituyente. Como es de su conocimiento, dicho período inicial de seis meses inició su vigencia el día treinta (30) de noviembre de 2016 -de conformidad con lo constatado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-160 de 2017- y por lo tanto expirará el día treinta (30) de mayo del año en curso.(…)".*

Sobre este punto, en la Sentencia C-031 de 2017[54], la Corte explicó que:

> "La iniciativa legislativa implica entonces la posibilidad de presentar una propuesta de regulación ante el Congreso, cuyo efecto consiste en que obliga a este órgano a ocuparse de ella mediante el procedimiento de elaboración de leyes. Por esta razón, la doctrina ha entendido que la iniciativa opera como una especie de fuerza que obliga al parlamento a encargarse, de manera pública, del examen de un determinado tema, a partir de una propuesta que le ha sido radicada por una ***autoridad competente*** para dar inicio al debate legislativo[55]. Precisamente, la Ley 5ª de 1992, en el artículo 144, dispone que una vez recibido un proyecto, se ordenará su publicación en la Gaceta del Congreso y será repartido a la comisión permanente competente[56]. En esta última deberá designarse un ponente[57], el cual tendrá un término máximo para rendir su informe de ponencia[58], con miras a que los congresistas adopten una posición sobre la iniciativa, ya sea proponiendo su archivo o, en su lugar, su trámite y aprobación (con o sin modificaciones). En caso de que se supere el primer debate, se continuará con un trámite similar hasta lograr el beneplácito de ambas cámaras, teniendo en cuenta que, por regla general, toda iniciativa legislativa requiere de cuatro debates para ser aprobada[59].
>
> (…) De lo anterior se [deriva una importante consecuencia y es que se] (…) vincula el ejercicio de la iniciativa legislativa con un ***régimen de competencias*** previamente definido por la propia Constitución, por virtud de la cual la activación del procedimiento legislativo depende de la presentación de un proyecto de ley por parte de las autoridades ***legitimadas*** para tal efecto. Al respecto, obsérvese cómo si la iniciativa implica poner en marcha de manera ***forzosa*** la labor del legislativo, dicha atribución no puede quedar sometida a un régimen excesivamente flexible y amplio de promoción, por el cual pueda llegar a desbordarse la labor del parlamento y, por ende, dificultar la posibilidad de que centre sus esfuerzos en la discusión de los temas que demandan la mayor importancia y atención de la sociedad."

En conclusión, las características generales del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz que establece el Acto Legislativo 01 de 2016, en lo que se refiere a los actos de reforma constitucional, se resumen en que (i) se trata

---

[54] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[55] ARAGON REYES, Manuel, *La iniciativa legislativa*, Estudios de Derecho Constitucional, CEP, Madrid, 1998.

[56] La norma en cita dispone que: "***Artículo 144. Publicación y reparto.*** *Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva. (...)".*

[57] El artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 señala que: *"La designación de los ponentes será facultad de la Mesa Directiva de la respectiva Comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo. // Cuando un proyecto de Acto legislativo o de ley sea presentado por una bancada, esta tendrá derecho a designar el ponente, o por lo menos uno de los ponentes cuando la ponencia sea colectiva. // Cuando la ponencia sea colectiva la Mesa Directiva debe garantizar la representación de las diferentes bancadas en la designación de los ponentes."*

[58] El artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 establece que: *"El ponente rendirá su informe dentro del plazo inicial que le hubiere señalado el Presidente, o en su prórroga, teniendo en cuenta la urgencia del proyecto y el volumen de trabajo de las Comisiones. En caso de incumplimiento se procederá a su reemplazo. // En la Gaceta del Congreso se informarán los nombres de los Congresistas que no han dado cumplimiento a la presentación oportuna de las respectivas ponencias."*

[59] Los requisitos esenciales del trámite legislativo se consagran en el artículo 157 del Texto Superior, conforme al cual: *"Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: **1.** Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. // **2.** Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. // **3.** Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. // **4.** Haber obtenido la sanción del Gobierno."*

de una vía rápida *especial, excepcional y transitoria*, que no implica la prohibición de utilizar los mecanismos ordinarios que permiten el desarrollo de la función constituyente por parte del Congreso, con miras a buscar la consecución de una paz estable y duradera; (ii) este procedimiento tiene un propósito concreto, particular y específico dirigido a *"agilizar y garantizar"* la implementación del Acuerdo Final, mediante la incorporación de cambios puntuales al proceso de creación normativa en materia de iniciativa, trámite y control de constitucionalidad, disposiciones que tienen un carácter prevalente sobre los mandatos generales de procedimiento, cuya aplicación se sujeta a aquellos asuntos en que no existe una regulación especial; (iii) entre las exigencias de procedimiento se destacan las *reglas meramente formales* que inciden de forma directa en la elaboración del acto, así como los *requisitos de competencia* de los cuales depende la posibilidad del Congreso de activar el citado trámite; (iv) precisamente, para tal fin, se exige que las reformas que se tramiten tengan conexidad material y teleológica con el Acuerdo Final, que se aprueben durante el período de vigencia del *fast track*, y que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.

La omisión de alguno de estos requisitos especiales, siguiendo los principios de instrumentalidad de las formas y de corrección de las mismas[60], puede dar lugar a que se estructure un vicio de procedimiento en la formación del acto de reforma, que, en caso tal de encontrarse acreditado, puede conllevar a la inexequibilidad del respectivo texto sujeto a revisión. Este último punto alude a la importancia de verificar cuáles son los *parámetros de control* que cabe utilizar, con la finalidad de adelantar el control único, automático y posterior de constitucionalidad sobre el Acto Legislativo 01 de 2017, sólo por vicios de procedimiento en su formación, como se deriva de lo previsto en el literal k) del Acto Legislativo 01 de 2016, en armonía con lo señalado en los artículos 241.1 y 379 de la Constitución Política.

4.2. Parámetros de control

Como ya ha sido señalado por la jurisprudencia, en lo referente a las reformas constitucionales, en concreto, mediante la expedición por parte del Congreso

[60] Sobre el particular, en la Sentencia C-225 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez se expuso que: *"(…) el procedimiento legislativo debe ser entendido a partir de los objetivos y fines constitucionales que está llamado a cumplir, teniendo en cuenta el principio de instrumentalidad de las formas, conforme al cual las reglas procesales buscan proteger importantes valores sustantivos, y el principio de corrección de las formas, que rechaza la concepción de los trámites como condiciones sin relevancia constitucional, o meras formalidades. // Precisamente, al abordar el alcance del control de constitucionalidad por aspectos de forma, en la Sentencia C-737 de 2001, se señaló que: 'esta Corte siempre ha interpretado el alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar.' De ahí que, 'las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental'. // Por esta razón, este Tribunal ha sostenido que siempre que se efectúe al escrutinio de una irregularidad, es imprescindible que se examine el valor sustantivo que se encuentra en juego, a partir del contexto en que tuvo lugar el defecto observado, pues de ello depende si el desconocimiento de una regla de trámite referente a la aprobación de una ley constituye un vicio de procedimiento. Lo anterior no significa que las formas procesales sean irrelevantes o que puedan ser simplemente ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos vinculados con la realización del Estado Social de Derecho."*

de actos legislativos, no cabe el control material de constitucionalidad, pues ello se traduciría en la imposibilidad de adaptar la Carta Política a las necesidades de los ciudadanos, poniendo en riesgo el compromiso que alienta por su cumplimiento, al entender que su exigibilidad surge de la suma de valores, principios y derechos que allí se consagran y que buscan guiar a una sociedad.

De esta manera, el control de constitucionalidad frente a los actos legislativos se circunscribe a la competencia que de forma puntual asigna la Carta, tanto en el régimen ordinario[61], como en el uso del mecanismo abreviado del *fast track*[62], para conocer de forma exclusiva sobre vicios de procedimiento en su formación. En relación con estos últimos, y siguiendo lo ya expuesto, cabe distinguir entre las irregularidades relacionadas con el desconocimiento de *exigencias meramente formales*, como aquellas que implican la ocurrencia de *vicios de competencia*.

En el primer caso, además de los requisitos particulares que introduce el Acto Legislativo 01 de 2016, en los términos en que allí se dispone, también se debe acudir como parámetro de control a las disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento legislativo y que resulten aplicables[63], así como a las disposiciones del reglamento del Congreso, en la medida en que precisen o desarrollen las exigencias de forma que permiten el desenvolvimiento de la función constituyente derivada[64]. Precisamente, a partir de lo consagrado en el inciso final del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, en el que se señala que *"en lo no establecido en [el] procedimiento [legislativo] especial, se aplicará el reglamento del Congreso"*, se concluye que, en el asunto *sub-judice*, son igualmente exigibles las reglas de trámite que regulan: (i) la publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión competente; (ii) la forma como se convoca a sesiones extraordinarias; (iii) la acumulación de proyectos; (iv) la designación de ponentes; (v) la elaboración y publicación de los informe de ponencia; (vi) el anuncio previo de votación; (vii) el sistema y la forma como se surte dicha votación; (viii) la publicación de los textos definitivos en cada una de las Cámaras; (ix) la práctica de las audiencias públicas; (x) el tiempo transcurrido entre primer y segundo debate; (xi) la fase conciliación; (xii) los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia; y (xiii) la consulta previa, cuando se incluyan medidas que tengan la posibilidad de afectar directamente a las comunidades indígenas o pueblos tribales.

En el segundo caso, el examen de competencia obliga a tener como parámetro de control, por una parte, al Acto Legislativo 01 de 2016, en tanto allí se exige –como ya se explicó– verificar si el uso del mecanismo del *fast track* cumple con los criterios de habilitación temporal y competencial, así como con las exigencias de conexidad material y conexidad teleológica. Y, por la

[61] CP arts. 241.1 y 379.
[62] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal k).
[63] Se refiere en esencia a las normas previstas en el Capítulo II del Título VI de la Constitución, sobre la reunión y el funcionamiento del Congreso de la República.
[64] El alcance de esta función se precisa en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992.

otra, a la Constitución en sí misma considerada, si se tiene en cuenta que la jurisprudencia de la Corte tiene como criterio unificado de control[65], que los actos de reforma constitucional pueden incurrir en un vicio de competencia, cuando sustituyen la Carta en vigor o reemplazan uno de sus ejes definitorios, al punto de que el Texto Superior pierde, en todo o en parte, la identidad que le es propia[66].

Como en el presente caso, el control que se impone es automático y posterior, el análisis de las posibles infracciones a los límites competenciales al poder de reforma en que se haya podido incurrir por el Congreso con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2017, demanda un examen previo de identificación por la propia Corte, tomando en consideración para ello el texto del acto legislativo y lo expresado por los distintos intervinientes y por el Ministerio Público en el concepto rigor. Tal análisis tendrá lugar en la segunda parte de esta providencia, toda vez que en la primera parte se abordará el examen del procedimiento de formación del citado acto legislativo, teniendo en cuenta los parámetros generales y especiales de control previamente descritos, en donde se incluirá la verificación de los criterios de habilitación temporal, habilitación competencial, conexidad material y conexidad teleológica.

Sin embargo, antes de proceder en tal sentido, es preciso realizar un resumen de las intervenciones ciudadanas y del concepto otorgado por la Vista Fiscal, en lo que atañe a los distintos requisitos de procedimiento enunciados, con excepción, como ya se dijo, de lo referente a las irregularidades de competencia por vicios de sustitución.

4.3. Las intervenciones ciudadanas y el concepto de la Vista Fiscal respecto de los parámetros básicos de forma relacionados con la aprobación y promulgación del Acto Legislativo 01 de 2017[67]

---

[65] Véase, entre otras, las Sentencias C-551 de 2003, C-1200 de 2003, C-1124 de 2004, C-1040 de 2005, C-472 de 2006, C-740 de 2006, C-153 de 2007, C-1058 de 2008, C-288 de 2012, C-094 de 2017 y C-332 de 2017.

[66] Puntualmente, en la Sentencia C-1040 de 2005 (MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández) dijo que: *"Advierte la Corte que el poder de reforma es muy amplio y comprende la adopción de modificaciones importantes e, inclusive, trascendentales. No es la importancia, ni son las implicaciones profundas de una reforma, lo que determina si ésta supone una sustitución de la Constitución. El fenómeno jurídico de la sustitución de la Constitución se presenta cuando un elemento definitorio de la esencia de la Constitución de 1991, en lugar de ser modificado, es reemplazado por uno opuesto o integralmente diferente. Así, después de la sustitución de la Carta, como es imposible reconocerla en su identidad básica, no cabe afirmar que la Constitución reformada sigue siendo la Carta de 1991. Al Congreso de la República le está vedado sustituir la Constitución, en forma total o parcial, permanente o transitoria. Por supuesto, le está prohibido reemplazar la Constitución de 1991 por una completamente nueva y diferente. Pero tampoco puede sustituir la Carta mediante un cambio parcial de tal magnitud que haga imposible, de manera permanente o transitoria, reconocer en la Constitución los elementos esenciales definitorios de su identidad originaria, lo cual no obsta para que el Congreso efectúe reformas importantes para adaptar la Carta a la evolución de la sociedad y responder a las expectativas de los ciudadanos."*

[67] En relación con los temas propuestos no se realizó ningún comentario por parte de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; la Red de Justicia Transicional y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex; la Comisión Internacional de Juristas; Acore, la Corporación ICARIA; The Law Society de Inglaterra y Gales; ABC Colombia y Colombian Caravana UK Lawyers Group; Mejía, Ardila y Asociados; Bufete Suárez y asociados; el Centro Europeo por los Derechos Constitucionales y Humanos; el Ministerio de Defensa; la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT); Human Rights Watch; el Centro Internacional para la Justicia Transicional; la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz; la Alianza Cinco Claves; Abogados Sin Fronteras; el Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez; la Asociación Nacional de Víctimas de Crímenes de

Ante la gran cantidad de intervenciones presentadas en este proceso, la Corte se abstendrá de utilizar el formato tradicional que implica resumir cada una de ellas, para, en su lugar, presentar un único escrito de resumen, en el que se incluirán no solo los documentos que fueron radicados ante esta Corporación como consecuencia del término de fijación en lista, sino también las presentaciones que se realizaron como consecuencia de la audiencia pública llevada a cabo el día 21 junio de 2017.

Son varias de las intervenciones que se orientan a demostrar la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2017, al estimar que satisface todas las exigencias de forma expuestas con anterioridad. Así se pronuncian, por ejemplo, el Ministerio del Interior; el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–; la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República[68]. No obstante, por razones de economía procesal, la Corte se abstendrá de exponer las razones por las cuales dichos intervinientes consideran que los textos sometidos a control cumplieron a cabalidad con el trámite legislativo y las reglas de competencia enunciadas, al entender que las normas aprobadas por el Congreso están acompañadas de la presunción de constitucionalidad[69]. Ello, sin perjuicio, de que sus argumentos sean tenidos en cuenta y valorados al momento de surtir el examen de cada uno de los requisitos de forma, que se exigen en la expedición de un acto de reforma por la vía del *fast track*.

En este sentido, este Tribunal se enfocará en aquellas intervenciones que plantean la existencia de irregularidades de forma, las cuales requerirán un análisis más detallado y riguroso por parte de esta Corporación, al momento de pronunciarse sobre cada uno de esos puntos en específico.

Así las cosas, en lo referente al ***examen de competencia***, llama la atención el concepto realizado por varias ONG[70], en donde solicitan que se amplíe el juicio procedimental incluyendo como requisitos (i) el criterio de necesidad estricta, y (ii) los principios de bilateralidad y autenticidad. El primero, con el

---

Estado; la Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Noreste Antioqueño; la Universidad Externado; la Defensoría del Pueblo; la Ruta Pacífica de las Mujeres; la Universidad Sergio Arboleda; Colombia Diversa; el Departamento de Sociología de la Universidad de Oxford: el Ministerio de Justicia; la Universidad Industrial de Santander; el Instituto de Ciencia Política Hernán Echeverría Olózaga; la Corporación Excelencia en la Justicia; la Universidad Libre; la Academia Colombiana de Jurisprudencia y los ciudadanos Germán Gustavo Rodríguez; Raúl Cardozo; Gustavo Zafra Roldán; Stella Conto Díaz del Castillo; Juan Carlos Lancheros; Rodolfo Arango Rivadeneira; María Carmelina Londoño Lázaro; Alba Elena López Villegas, Catalina Botero Marino; Zoraida Patricia Morales Espinel, Jairo Andrés Amaya Labrador; Hernando Yepes Arcila; Carlos Antonio Lozada; Bertha Lucia Fries; Arturo Daniel López Coba; Jesús Orlando Gómez López; Ana María Ramos Serrano; Carlos Fernando Galán; Mateo Merchán Duque; Gerardo Barbosa Castillo; Julián Gelasio Cardona Serna; Julián Carrero Ramírez; Laura Sofía Zambrano; Leigh. A. Payne; Gabriel Pereira; Laura Bernal Bermúdez; Sergio Reyes Blanco y Said Mahamad Rubi Martínez.

[68] En este sentido, igualmente se destaca la intervención del ciudadano Jesús Orlando Gómez López; Luis Javier Osorio López, Sandra Sofia Chacón Jiménez y Martha Luz Hurtado Arango.

[69] Tan solo, a manera de ejemplo, se observa que la intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República asciende a 346 folios.

[70] Se trata del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado (MOVICE); la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; el Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos; la Corporación Jurídica Yira Castro; y la Corporación Jurídica Humanidad Vigente.

fin de verificar si las normas incorporadas en el mencionado acto de reforma son *"adecuadas, conducentes y necesarias para la implementación efectiva del Acuerdo Final, según los principios que lo inspiran"*[71], por lo que le compete a la Corte determinar, si las medidas adoptadas por el legislador son las mejores entre otras posibles, o son tan idóneas como otras de su clase, y adicionalmente, si ellas son las menos lesivas respecto de los derechos objeto de regulación. Y, frente a los segundos, esto es, los otros requisitos que se mencionan, se señala que (a) el principio de bilateralidad exige que se valore el hecho de que el acuerdo fue suscrito entre dos partes, por lo que todo aquello que se haya estipulado de manera unilateral, o por fuera de la mesa de diálogo, no puede ser objeto del mecanismo del *fast track*; mientras que, (b) el principio de autenticidad remite a la idea de que la regulación que desarrolle el Acuerdo debe responder de forma estricta al espíritu y límites de lo pactado, no siendo posible que las normas aprobadas por el legislador traspasen aquello que fue convenido por las partes.

Con sujeción a lo anterior, estos intervinientes consideran que algunos apartes de los artículos transitorios 18 y 26 del citado Acto Legislativo 01 de 2017 son contrarios a los criterios de conexidad material y de necesidad estricta[72], con fundamento en las siguientes razones:

> "(…) El Acto Legislativo 01 de 2017 al excluir en su artículo 26 la obligación de que aquellos miembros de la Fuerza Pública que hayan participado en conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno, contribuyan con la reparación integral de las víctimas (lo que incluye una indemnización monetaria), y extender esta consideración al resto de beneficiarios de la JEP, con el artículo transitorio 18, no desarrolla de ninguna manera el Acuerdo. Según se evidenció el Acuerdo Final, al contrario, reconoce la necesidad de que la reparación a las víctimas sea integral, lo que significa en todos sus componentes, con especial acento en la restitución del daño. Por lo tanto, esta medida contradice aspectos ciertos y específicos del Acuerdo, desconociendo la necesidad objetiva y estricta con el Acuerdo. (…) Por último, incluso suponiendo que fuera conexa, no se observa qué fines u objetivos centrales del Acuerdo pretende realizar, por qué es conducente a realizarlos y cómo es esta la medida menos lesiva para lograr esta implementación. Al contrario, contradice la finalidad del Acuerdo de satisfacer los derechos de las víctimas, no es conducente a implementar el Acuerdo, sino a limitarlo, y claro que hay medios menos lesivos para garantizar la reparación integral de las víctimas respecto de los beneficios y derechos de los beneficiarios dentro de la JEP. Por ejemplo, si hubieran dispuesto que la reparación monetaria únicamente

---

[71] Cuaderno 9, folio 1225.

[72] Se subrayan los apartes cuestionados: *"**Artículo transitorio 18. 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". "**Artículo transitorio 26. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública.** En el caso de miembros de la Fuerza Pública 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".*

> procedería respecto de aquellas personas que demostraran no tener recursos suficientes para garantizar dicha reparación material de las víctimas, pero se comprometen a satisfacer y contribuir con los demás componentes de la reparación. De lo cual se sigue que tampoco es una medida necesaria estrictamente."[73]

Esta misma solicitud frente al parágrafo del artículo 18 es compartida por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)[74], en cuya intervención se aclara que, en ninguno de sus apartes, el Acuerdo Final, en el punto 5.1.2, título II, al desarrollar el tema del contenido, alcance y límites de la concesión de amnistías e indultos, excluye el deber de los combatientes desmovilizados de contribuir materialmente a la reparación de las víctimas. Por el contrario, en dicho acápite se sostiene que la finalidad del SIVJRNR es la garantía de los derechos de las víctimas y la consolidación de la paz, sin que la concesión de amnistías o indultos extingan el derecho de acceder a la reparación integral. En concordancia con lo anterior, el punto 5.1.3.7 del Acuerdo también contiene varias cláusulas sobre la obligación de contribución material de los miembros de las FARC con las víctimas, sin que se hubiese realizado una diferenciación entre combatientes beneficiarios de amnistías e indultos y aquellos que no lo fueran. Dicho clausulado se edificó sobre los siguientes principios:

> "A. La concurrencia subsidiaria del Estado para la reparación de las víctimas cuando los victimarios individualmente carezcan de recursos para hacerlo (…)
>
> B. El compromiso de las FARC-EP de contribuir a la reparación integral de las víctimas, debiendo inventariar sus bienes y activos.
>
> C. La reparación integral con tales bienes y activos de las víctimas, observando los parámetros de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
>
> D. Los bienes y activos no inventariados, serán tratados conforme a la legislación ordinaria"[75].

Bajo este contexto, el interviniente sostiene que el mencionado parágrafo del artículo 18 no cumple con el criterio de conexidad material frente a lo pactado en el Acuerdo Final, toda vez que no existe congruencia entre lo manifestado en ambos textos, resultando claramente antagónicos. En efecto, la centralidad de las víctimas y la no negociabilidad de sus derechos, son incompatibles con la consagración de una excepción al deber de reparación a cargo de los excombatientes, fruto de la iniciativa exclusiva y no concertada del Gobierno Nacional. Por lo demás, tampoco se acredita la observancia del criterio de estricta necesidad, pues no existe argumento alguno que justifique el uso del mecanismo abreviado *fast track*, respecto de una norma que fija cambios sustanciales y lesivos en los derechos de las víctimas.

Por su parte, la Comisión Colombiana de Juristas solicita que se declare la

---

[73] Cuaderno 9, folios 1340 a 1341.

[74] Para estos intervinientes, lo que se subraya, corresponde al aparte que debe ser declarado inexequible: *"**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".*

[75] Cuaderno 1, folio 41.

inexequibilidad de los artículos transitorios 21, 22 y 23 por no superar el juicio de conexidad material, al entender que las disposiciones allí previstas son contrarias al contenido del Acuerdo Final[76], pues se trata de asuntos que no tienen respaldo en los textos que fueron acordados por las partes. Estas tres disposiciones están relacionadas con las normas aplicables a los miembros de la Fuerza Pública, como consecuencia de la integralidad de la JEP[77].

En la audiencia pública celebrada ante la Corte, el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado (MOVICE) refiere, de manera puntual, a varios artículos que, a su juicio, no guardan conexidad objetiva y estricta con el Acuerdo Final. Al respecto, señala que (i) el artículo transitorio 22, que establece los parámetros para realizar la calificación jurídica de las conductas en que se haya incurrido por los miembros de la Fuerza Pública sometidos a la Jurisdicción Especial para la Paz, excede las competencias del Congreso para implementar de buena fe el Acuerdo Final, pues omite tener como fuente al Derecho Penal Internacional, al mismo tiempo que ordena la remisión al *"Código Penal vigente al momento de la comisión del hecho"* y a las *"reglas operacionales".* Esto supone no tener en cuenta los criterios de sistematicidad y generalidad en relación con los crímenes de lesa humanidad cometidos por agentes del Estado, excluir de sanción penal a las conductas que no estaban calificadas en la legislación interna al momento de su ocurrencia, y reproducir nociones y prácticas contrarias a los derechos humanos, como ocurre con el daño colateral, los blancos legítimos, etc.

---

[76] Cuaderno 8, folio 795.

[77] Las normas en cita disponen que: *"**Artículo transitorio 21°. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública.** En virtud del carácter inescindible de la Jurisdicción Especial para la Paz, en relación con los Miembros de la Fuerza Pública 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. // En consecuencia, las normas contenidas en este capítulo serán aplicables únicamente a los miembros de la Fuerza Pública respecto de conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, sin perjuicio de la aplicación respecto de ellos de las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores, siempre que no sean contrarias a la naturaleza de las contenidas en este capítulo." "**Artículo transitorio 22°. 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 la valoración de la conducta de los miembros de la Fuerza Pública, también se tendrán en cuenta las reglas operacionales vigentes al momento de la comisión del hecho, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal." // "**Artículo transitorio 23°. 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 y sin ánimo de obtener enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser este la causa determinante de la conducta delictiva. Para el efecto se tendrán 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, partícipe 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."*

Por lo demás, (ii) en relación con el citado artículo transitorio 26, siguiendo la misma línea expuesta por otros intervinientes, se afirma que se excede en la competencia del Congreso, ya que al excluir la acción de repetición y el llamamiento en garantía a favor de los miembros de la Fuerza Pública que hayan cometido conductas punibles por causa, con ocasión o en relación con el conflicto armado interno, se está contradiciendo el Acuerdo Final, en el punto referente a la centralidad de los derechos de las víctimas, en especial, en lo que atañe al derecho a la reparación integral.

Finalmente, se cuestiona todo el Capítulo VII del Acto Legislativo 01 de 2017, sobre las normas aplicables a los miembros de la Fuerza Pública para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, por considerar que vulneran los principios de unidad de materia y de bilateralidad, toda vez que mientras el SIVJRNR fue pactado en la mesa, el tratamiento especial para agentes estatales *"tuvo su origen en una iniciativa exclusivamente gubernamental, en un documento que éste suscribió unilateralmente y de manera contraria al espíritu de bilateralidad que guío los Acuerdos de paz, al tiempo que decidieron incluir una serie de disposiciones sobre tratamiento diferenciado para la Fuerza Pública dentro de una norma que tenía como finalidad crear el Sistema Integral de Reparación a las víctimas, y la cual sí se había priorizado en el Acuerdo Final"*[78].

Aunado a lo expuesto, en un escrito adicional presentado por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado (MOVICE); la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; la Corporación Yira Castro; la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; y el Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos; se pide declarar la inexequibilidad de varias expresiones previstas en el artículo transitorio 16[79], por desconocer el criterio de conexidad material. La razón que apoya esta solicitud se halla en la referencia a los numerales 63, 58e, 48t, 32 y 40 del punto 5.1.2 Acuerdo Final, según los cuales, en palabras de los intervinientes, la competencia de la JEP es *"sobre TODAS las personas que directa o indirectamente cometieron delitos en el contexto del conflicto*

---

[78] Cuaderno 6, folios 46 y 47.

[79] En concreto, se subraya la parte cuestionada por los intervinientes: *"**Artículo transitorio 16. Competencia sobre terceros.** Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, **podrán acogerse** a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición. // Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieran tenido **una participación activa o determinante** en la comisión de los siguientes delitos: el genocidio, delitos de lesa humanidad, **los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-**, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. **Se entiende por participación determinante para estos efectos aquella acción eficaz y decisiva en la realización de los delitos enunciados**. // En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión **exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otros medios de pruebas.**"*

armado, sin distingo entre combatientes y no combatientes"[80], por lo que **no** hace parte del Acuerdo Final, el concepto de *"voluntariedad"* que se introduce en el artículo cuestionado[81]. Desde esta perspectiva, se afirma que *"[la] efectiva construcción de una paz estable y duradera pasa por el esclarecimiento de lo ocurrido y la develación de responsabilidades personales, colectivas e institucionales en el devenir del conflicto. El capítulo empresarial del fenómeno paramilitar en el contexto del conflicto armado, con sus consecuentes violaciones a derechos humanos, ha permanecido oculto e impune, judicial, política y socialmente; y hay grandes presiones para garantizar que así siga siendo: el desleal trámite que en el Congreso de la República se está dando a la implementación normativa de la JEP en lo relativo a la participación y responsabilidad de civiles en la comisión de crímenes de conocimiento del sistema, es prueba fehaciente de ello"*[82].

Por otra parte, la Universidad de Antioquia sostiene que el artículo transitorio 8, referente a la acción de tutela contra acciones u omisiones de la JEP[83], es

---

[80] Cuaderno 8, folio 873.

[81] Para mayor claridad se transcriben los apartes del Acuerdo Final que se citan por los intervinientes: *"**63.** Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados hayan contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a los mecanismos de justicia, sin perjuicio de lo establecido en los numerales 32, 48t y 58e de este documento, y recibir el tratamiento especial que las normas determinen siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición." "**58.** La Sección de Revisión del Tribunal para la Paz tendrá las siguientes funciones: e) Pronunciarse sobre las solicitudes efectuadas por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad solicitando se ordene comparecer a alguna persona ante la Jurisdicción Especial de Paz, y decidiendo el órgano ante el cual deberá comparecer". "**48.** La Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas tendrá las siguientes funciones: (...) t. Cuando tres meses antes de presentar la resolución de conclusiones, a juicio de la Sala una persona respecto de la cual hubiere fundamentos claros y suficientes que hagan presumir su participación determinantes en una de las conductas de que trata el numeral 40, deba ser incluida en la resolución de conclusiones o ser remitida a la Unidad de Investigación o Acusación, pero la persona se hubiere negado a comparecer, la Sala deberá solicitarle a la Sección de Revisión del Tribunal que la obligue a efectuar tal comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz". "**32.** También serán de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz las conductas de financiación o colaboración con los grupos paramilitares, o con cualquier actor del conflicto, que no sean resultado de coacciones, respecto de aquellas personas que tuvieron una participación activa o determinante en la comisión de los crímenes competencia de esta Jurisdicción, según lo establecido en el numeral 40, salvo que previamente hubieren sido condenadas por la justicia por esas mismas conductas. Los órganos de la JEP decidirán, según el caso, el procedimiento apropiado. De conformidad con el numeral 48 (t) y el 58 (e) serán llamados a comparecer ante la Jurisdicción Especial para la Paz, por parte de la Sección de Revisión del Tribunal, aquellas personas que hubieran tenido una participación determinante en una de las conductas de que trata el numeral 40 y no hubieren comparecido previamente ante la Sala de Verdad y Reconocimiento". "**40.** No serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. // En la ley de amnistía se determinarán las conductas tipificadas en la legislación nacional que no serán amnistiables, siempre que se correspondan con los enunciados anteriores. // Las normas precisarán el ámbito y alcance de estas conductas en concordancia con lo previsto en el Estatuto de Roma, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el Derecho Internacional Humanitario".*

[82] Cuaderno 8, folio 874.

[83] La norma en cita dispone que: *"**Artículo transitorio 8°. 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 resolutiva 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*

contrario a los criterios de conexidad material y de conexidad teleológica, por cuanto no se ajusta a los fines del Acuerdo, ni *"tiene conexidad con alguno de sus seis puntos"*[84], ni es necesario para el desarrollo de lo pactado. Por el contrario, su consagración corresponde a *"blindaje desmedido a las decisiones de las JEP, una injusta e infundada prevención contra la Corte Constitucional, que tiende sobre ésta una sombra de sospecha o recelo"*[85].

Por último, como vicio de competencia en la formación del Acto Legislativo 01 de 2017, el Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla refiere a que se hizo uso del mecanismo del *fast track*, a pesar del resultado desfavorable que obtuvo el Gobierno Nacional en la convocatoria del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016[86]. En este contexto, se alega que la decisión del NO resultaba vinculante y obligaba a abstenerse de realizar cualquier tipo actuación dirigida a implementar el texto rechazado. Para el interviniente, en general, el documento suscrito en Cartagena no sufrió cambios sustanciales en lo que respecta a la competencia de la JEP frente al acuerdo firmado en el Teatro Colón, por lo que es inaceptable que se haya acudido a su instrumentalización a través de lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, sin antes haber obtenido la respectiva refrendación popular[87].

Además de las intervenciones señaladas, en el concepto de la Vista Fiscal, el Viceprocurador General de la Nación sostiene que no existe ninguna

---

recurso procedente ante los órganos de la JEP. // Las peticiones de acción de tutela deberán ser presentadas 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 cumplimento de la sentencia de la Corte Constitucional no podrá ser objeto de una nueva acción de tutela."

[84] Cuaderno 5, folio 95.

[85] *Ibídem*.

[86] Cuaderno 1, folios 337 y subsiguientes.

[87] Respecto de las consecuencias derivadas de la votación negativa del plebiscito, se cita el siguiente aparte de la Sentencia C-379 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: *"En ese sentido, si el efecto de una votación favorable del plebiscito especial es activar los mecanismos de implementación normativa del Acuerdo Final, la consecuencia correlativa de la votación desfavorable o de la falta de votos suficientes para la misma, es la imposibilidad jurídica para el Presidente de adelantar la implementación de ese Acuerdo en específico, puesto que fue esa decisión de política pública la que se sometió a la refrendación popular. // Esta conclusión, por supuesto, no es incompatible con que, ante la negativa del Pueblo, a través de las reglas del PLE se ponga a consideración del Pueblo una nueva decisión, con unas condiciones diferentes a las que inicialmente se pactaron y fruto de una renegociación del Acuerdo anterior o la suscripción de uno nuevo, incluso con grupos armados ilegales diferentes a las FARC-EP. Como se señaló a propósito del cuestionamiento de la Procuraduría General fundado en la presunta naturaleza ad hoc del plebiscito especial, ni del texto del PLE, ni de las consideraciones plasmadas dentro del trámite legislativo, es viable concluir que el plebiscito especial sea aplicable exclusivamente respecto del mencionado grupo armado ilegal, ni menos que la vigencia del PLE se agote en relación con dicha negociación en particular. Por lo tanto, no existe un obstáculo verificable para que, ante la hipótesis de una votación negativa del plebiscito, pueda someterse a refrendación popular una decisión política de contenido diferente, inclusive bajo las reglas especiales del PLE. Esto limitado, como es apenas natural, a que esté vinculada a un acuerdo final relativo a la terminación del conflicto armado, en los términos del artículo 1° del PLE."* Subrayado según el texto propuesto por el interviniente.

irregularidad en el trámite de aprobación del Acto Legislativo, para lo cual se pronuncia sobre las reglas de radicación, publicidad, debates reglamentarios, *quórum* e instancia de conciliación[88]. De manera adicional, encuentra que se cumple con los requisitos de habilitación temporal, habilitación competencial y conexidad, para lo cual propone no solo tener en cuenta lo expresamente manifestado en el Acuerdo Final, sino lo que se relacione directamente con el mismo, a partir del uso de dos criterios: en primer lugar, teniendo en cuenta que las normas aprobadas deben estar en consonancia con el objeto de brindar garantías que conduzcan al fin del conflicto, como se deriva de lo previsto en el inciso 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016[89]; y en segundo lugar, reconociendo que la implementación de lo pactado conduce a insertar un nuevo conjunto de reglas en el ordenamiento jurídico, situación que exige ampliar la conexidad a los elementos normativos que sean sistemáticamente necesarios para armonizar y viabilizar los contenidos del Acuerdo[90].

A partir de lo anterior, y descendiendo al caso concreto, el Ministerio Público concluye que: *"(…) existe conexidad estricta entre la totalidad de las disposiciones contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2017, ya sea frente a la implementación del Acuerdo de Paz, o en relación con la finalización del conflicto, puesto que la norma en estudio contiene los institutos transitorios que permitirán resolver la situación jurídica de quienes intervinieron en el conflicto armado"*[91].

4.4. Del examen de los parámetros básicos de forma relacionados con la aprobación y promulgación del Acto Legislativo 01 de 2017

Con fundamento en las actas publicadas en las Gacetas del Congreso y las certificaciones remitidas a este Tribunal por el Senado de la República, la Cámara de Representantes y la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, la Corte constata que el Acto Legislativo 01 de 2017 *"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",* surtió el trámite que a continuación se describe:

---

[88] Respecto del concepto del Ministerio Público, cabe aclarar que no se encuentra ninguna referencia sobre el cumplimiento de los principios de unidad de materia y consecutividad, sobre el deber de agotar la consulta previa, sobre el cumplimiento de las exigencias para realizar la convocatoria a sesiones extraordinarias y sobre la satisfacción del requisito referente al sistema y forma de votación. Adicionalmente, tan sólo se hace una alusión genérica a la observancia del principio de identidad flexible, al abordar el trámite desarrollado en el Senado de la República. Particularmente, al concluir el examen del tercer debate, se afirma que: *"(…) el texto fue aprobado con una serie de proposiciones, [respecto de las cuales] no se encuentra dificultad en [la] aplicación del concepto de identidad flexible, en cuanto todas aquellas correspondían a situaciones referidas a las temáticas que pertenecen a las instituciones discutidas, sin que incluyeran algún asunto nuevo o intempestivo".* Página 35 del concepto enviado en versión digital.

[89] La norma en cita, en la parte pertinente que se subraya, dispone que: *"Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final)* ***y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto****, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (…)".*

[90] Páginas 5 y 6 del concepto enviado en versión digital.

[91] Página 7 del concepto enviado en versión digital. El análisis de conexidad propuesto frente a cada capítulo por parte de la Procuraduría General de la Nación se tendrá en cuenta en el acápite respectivo destinado al examen del requisito en mención, sobre la base de lo acordado por las partes el 9 de noviembre de 2016, incluyendo el anexo sobre la ley de amnistía, indultos y tratamientos penales especiales.

4.4.1. De la iniciativa legislativa y la publicación oficial

El Acto Legislativo tuvo su origen en la presentación de dos iniciativas por parte del Gobierno Nacional. En primer lugar, se encuentra el Proyecto de Acto Legislativo No. 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 cual fue radicado en la Cámara de Representantes el 19 de diciembre de 2016, por intermedio de los Ministros de Defensa Nacional, del Interior y de Justicia[92]. En segundo lugar, ese mismo día y en la misma célula legislativa, las citadas autoridades gubernamentales, con excepción del señor Ministro de Defensa, presentaron el Proyecto de Acto Legislativo No. 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"*[93]. El texto original y la respectiva exposición de motivos de ambos proyectos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 1165 del 20 de diciembre de 2016 (páginas 1 a 18)[94].

Como consecuencia de las actuaciones descritas, encuentra la Corte que se

---

[92] Lo anterior se acredita en la constancia secretarial que aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016, p.7, en la que se afirma lo siguiente: "CAMARA 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".* Folio 6 del cuaderno 2. En resumen, este proyecto de acto legislativo refiere al *tratamiento diferenciado* de los miembros de la Fuerza Pública, con ocasión de la implementación de la justicia transicional dispuesta en el Acuerdo Final, para juzgar las violaciones derivadas del conflicto. En la exposición de motivos, se señala que "la participación de todos los actores del conflicto armado, incluidos los miembros de la Fuerza Pública, en los instrumentos de justicia transicional, 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." La aplicación de dichos instrumentos y mecanismos supone que se hayan ejecutado conductas punibles con causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, dando lugar a otorgar un *tratamiento diferenciado*, "pero a su vez simétrico, simultáneo, equilibrado y equitativo" dentro del marco del SIVJRNR. En concreto, en el proyecto se alude al ámbito de competencia de la CEV y la JEP respecto de la Fuerza Pública, al marco legal para la calificación de las conductas punibles, a la responsabilidad de los superiores militares o policiales (responsabilidad de mando), a la aplicación de sanciones por la JEP, a la revisión de las sentencias proferidas por la jurisdicción ordinaria y al alcance de la acción de repetición. Todas las citas corresponden a la Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016.

[93] La constancia secretarial respectiva señala que: "CAMARA DE REPRESENTANTES // SECRETARÌA GENERAL // El día 19 de diciembre del año 2016 ha sido presentado 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".* Gaceta del Congreso N. 1165 de 2016, p. 18. Folio 17 del cuaderno 2. En resumen, este proyecto de acto legislativo refiere a la implementación del SIVJRNR, a través de la creación de la CEV, la UBPD y la JEP. En la exposición de motivos se afirma que el desarrollo de este sistema brinda 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". Dentro de sus características se pone de presente su carácter integral, autónomo e independiente. Por lo demás, se prevén mecanismos de reparación integral, se precisan las reglas de procedencia de la extradición y se autoriza la participación política, sin perjuicio de las sanciones derivadas del SIVJRNR. En relación con este último punto, se considera que corresponde a un eje central del Acuerdo, por ser la "única garantía para que [las FARC] abandone[n] las armas (…) reemplazándolas por la posibilidad de hacer campaña política y obtener votos en ejercicio de su ciudadanía". Todas las citas corresponden a la Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016.

[94] Folio 3 a 11 del cuaderno 2.

cumplió con el requisito referente a la *iniciativa legislativa*, en tanto que el literal a) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, establece que los proyectos de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para Paz serán de iniciativa exclusiva y privativa del Gobierno Nacional[95]. En este punto, como lo ha aclarado este Tribunal, dicha autoridad se entiende personalizada por la actuación de los ministros de despacho, como ocurrió en este caso con los Ministros de Defensa Nacional, del Interior y de Justicia, sin tener que recurrir necesariamente al Presidente de la República[96], conforme se dispone en el artículo 208 del Texto Superior, en el que se señala que: *"Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros"*[97].

Por lo demás, en la medida en que ambas iniciativas fueron divulgadas en la Gaceta del Congreso No. 1165 del 20 de diciembre de 2016, también se considera acreditado el requisito de la *publicación oficial* del proyecto antes de darle curso en la comisión respectiva, en acatamiento de lo previsto en el artículo 157 de la Constitución Política, según el cual: *"Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva"*.

4.4.2. De la convocatoria a sesiones extraordinarias

En el literal i) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 se señala que las iniciativas sometidas al Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, incluyendo los proyectos de acto legislativo, podrán tramitarse en *sesiones extraordinarias*[98]. Este mandato introduce una excepción a la regla prevista en el inciso 2 del artículo 375 del Texto Superior, en el que se sujeta la discusión y aprobación de dichos actos a la culminación de un proceso que tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. La sumatoria de esos períodos se conoce como *sesiones ordinarias* y va del 20 de julio al 16 de diciembre, y del 16 de marzo al 20 de junio[99], tiempo en el que el Congreso se reúne sin la intervención de ninguna autoridad y en el que goza de la plenitud de sus atribuciones constitucionales.

---

[95] En lo pertinente, la norma en cita dispone que: *"(…) El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas: a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (…)".*

[96] Al respecto, cabe recordar que el artículo 115 del Texto Superior establece que: *"(…) El Presidente y el ministro o director de departamento correspondiente, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno. (…)".*

[97] Énfasis por fuera del texto original. En este sentido, en la Sentencia C-582 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se manifestó que: "En efecto, corresponde a los ministros exclusivamente desarrollar la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación de proyectos de ley, obviamente en asuntos que correspondan a sus respectivas competencias. // Tal atribución no es delegable en los viceministros ni en otros funcionarios, ni puede ser desempeñada por los directores de departamentos administrativos en cuanto se trata de una responsabilidad típicamente ministerial que compromete la política general del Gobierno en la materia respectiva."

[98] *"(…) El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas: (…) i) Todos los proyectos y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias."*

[99] CP art. 138.

Para efectos del control sobre la convocatoria a sesiones extraordinarias, cabe resaltar que el Acto Legislativo 01 de 2016 no consagra ninguna regla particular y específica sobre la materia, por lo que se exige la observancia de los requisitos de forma previstos en los artículos 138 de la Constitución y 85 de la Ley 5ª de 1992. En el primero de los artículos en mención, se advierte que la posibilidad de sesionar de forma extraordinaria se somete a la previa convocatoria del Gobierno Nacional, por el tiempo que éste señale y con la carga de ocuparse exclusivamente de los asuntos por él fijados, sin perjuicio de la función de control político que puede ejercerse en cualquier tiempo[100]. Por su parte, en el artículo 85 del Reglamento del Congreso, al referirse a las distintas clases de sesiones, se define a las *extraordinarias* como aquellas que son *"convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas".*

En el asunto bajo examen, se observa que el legislativo fue convocado a sesiones extraordinarias desde el 19 de diciembre de 2016 hasta el 15 de marzo de 2017, conforme al Decreto 2052 del 16 de diciembre de 2016[101]. Textualmente, en dicho acto se señala que:

> "**Artículo 1.-** Convóquese al honorable Congreso de la República a sesiones extraordinarias desde el 19 de diciembre hasta el 15 de marzo de 2017.
>
> **Artículo 2.-** Durante el período de sesiones extraordinarias, el Congreso de la República se ocupará del trámite de los proyectos de ley y de acto legislativo presentados por el Gobierno Nacional con el fin de implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"[102].

Con todo, entiende la Corte que, en esta oportunidad, no cabe realizar un examen sobre las exigencias que rigen el proceso de convocatoria a sesiones extraordinarias, pues ellas ya fueron verificadas y se decidió que se encuentran ajustadas a la Carta, al momento en el que esta Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley 1830 de 2017 *"por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992"*, tramitada, igualmente, mediante el mecanismo abreviado del *fast track*. Por ende, como se trata de un asunto previamente considerado y decidido por este Tribunal, lo procedente es remitirse a lo resuelto en la Sentencia C-408 de 2017[103], en la que se adoptó una conclusión sobre el particular, ya que no es posible volver a verificar aquello que ya fue controlado, tal como lo exigen los principios de seguridad jurídica y de intangibilidad de las resoluciones judiciales[104].

---

[100] En el aparte pertinente el artículo 138 de la Constitución dispone que: *"(…) También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del gobierno y durante el tiempo que éste señale. // En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propias, la cual podrá ejercer en todo tiempo".*

[101] Folio 23 del cuaderno 5.

[102] Folio 23 del cuaderno 5.

[103] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[104] Sobre este último principio, el Pleno del Tribunal Constitucional Español, en Sentencia No. 113 del 24 de mayo de 2012, expuso que: *"En definitiva, el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes consagrado en el art. 24.1 [de la] CE, como una de las vertientes del derecho a la tutela judicial efectiva, no se circunscribe a los supuestos en que sea posible apreciar las identidades propias de la cosa juzgada formal, ni puede identificarse con este concepto jurídico procesal, sino que su alcance es mucho más amplio y se proyecta sobre todas aquellas cuestiones respecto de las que pueda afirmarse que una*

Precisamente, en la mencionada providencia, se especificó que *"todos los proyectos de ley y de acto legislativo",* aprobados conforme al Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, *"podrán tramitarse en sesiones extraordinarias"*, según lo dispone el Acto Legislativo 01 de 2016. De suerte que, una vez verificado el procedimiento surtido, se acreditó que *"el trámite legislativo cumplió con las condiciones constitucionales"*, entre ellas, y sin que distinción alguna, las vinculadas con la citación al Congreso para sesionar por fuera de los dos períodos ordinarios, a través del Decreto 2052 del 16 de diciembre de 2016. Tal convocatoria se reseñó en la citada Sentencia C-408 de 2017, en los siguientes términos:

> "En razón a que el Congreso no se encontraba en período de sesiones ordinarias, fue necesario que se convoque extraordinariamente, a lo cual procedió el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2052 del 16 de diciembre de 2016. Conforme a esta disposición, el Legislativo fue convocado para sesiones extraordinarias desde el 19 de diciembre de 2016 hasta el 15 de marzo de 2017, con el fin de que se ocupara del *'trámite de los proyectos de ley y de acto legislativo presentados por el Gobierno Nacional con el fin de implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.'* (…)"

De esta manera, al no haberse encontrado irregularidad alguna en la convocatoria realizada, la cual, como ya se dijo, también sirvió de soporte para la actuación adelantada en este caso, no cabe volver a examinar este punto, y es obligación de la Corte estarse a lo allí resuelto. Por consiguiente, en el asunto bajo examen, este Tribunal entiende que en la convocatoria plasmada en el Decreto 2052 de 2016, se cumplieron a cabalidad con los requisitos que se derivan de los artículos 138 de la Constitución y 85 de la Ley 5ª de 1992[105].

4.4.3. De la Comisión Constitucional Competente, de la acumulación de las iniciativas y de la designación de ponentes

En atención al contenido del articulado propuesto[106], y por tratarse de una reforma constitucional, tanto el Proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2016[107], como el Proyecto de Acto Legislativo No. 003 de 2016[108], fueron

---

resolución judicial firme ha resuelto, conformado la realidad jurídica en un cierto sentido, realidad que no puede ser ignorada o contradicha ni por el propio órgano judicial, ni por otros órganos judiciales en procesos conexos." Énfasis por fuera del texto original.

[105] Lo anterior guarda coherencia con la decisión adoptada en el proceso RPZ-005, al momento de resolver un impedimento formulado contra la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, motivado en la causal de haber participado en la expedición de la norma, con ocasión de su labor en la expedición del Decreto 2052 de 2016, en calidad de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República. Tal petición no fue aceptada por la Corte, al considerar que: *"(…) su participación en la expedición de la norma por conducto del Decreto 2052 de 2016 perdió relevancia,* ***una vez fue encontrada constitucional*** *como parte del trámite legislativo de la Ley 1830 de 2017, analizada en el expediente RPZ-002, por lo que al existir un pronunciamiento previo –del cual no participó– la decisión que sobre dicho decreto adoptare el pleno en el curso del proceso RPZ-005, sería del mismo tenor a la declarada en la Sentencia C-408 de 2017".* Auto 498 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo. Énfasis por fuera del texto original.

[106] El resumen se realizó en las notas a pie del acápite 4.4.1 sobre la iniciativa legislativa y la publicación oficial.

[107] *"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"*

remitidos a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, como autoridad competente para dar trámite en primer debate a las iniciativas de la referencia, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 142 de la Constitución[109] y 2 de la Ley 3ª de 1992. En particular, la última norma en cita dispone que: *"Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referentes a los asuntos de su competencia. // Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las cámaras serán siete (7), a saber:* ***Comisión Primera****. Compuesta de diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de* ***reforma constitucional****; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa;* ***estrategias y políticas para la paz****; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos."* (Subrayado y sombreado por fuera del texto original).

Adicionalmente, en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992[110], la Presidencia de la citada Comisión procedió a acumular los proyectos de acto legislativo[111], por tratarse de un mismo tema y por estar pendientes de informe de ponencia. En desarrollo del artículo 150 de la ley en cita[112], y en aras de garantizar la representación de las diferentes bancadas[113], se designaron como ponentes a los congresistas Rodrigo Lara Restrepo (coordinador)[114], Hernán Penagos Giraldo (coordinador)[115], Pedrito Tomas Pereira Caballero (coordinador)[116], Samuel Alejandro Hoyos Mejía[117], Silvio José Carrasquilla[118], Angélica Lozano Correa[119], Germán Navas Talero[120] y Fernando de la Peña Márquez[121].

---

[108] *"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"*

[109] *"Cada cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. // La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una debe ocuparse. (...)".*

[110] La norma en cita establece que: *"Cuando a una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite el Presidente lo remitirá, con la debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo. // Sólo podrán acumularse los proyectos en primer debate".*

[111] Folio 1 del cuaderno 3.

[112] Tal norma señala que: *"La designación de ponentes será facultad de la mesa directiva de la respectiva comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al presidente en el trámite del proyecto respectivo. // (...) // Cuando la ponencia sea colectiva la mesa directiva debe garantizar la representación de las diferentes bancadas en la designación de los ponentes".*

[113] Folio 1 del cuaderno 3.

[114] Partido Cambio Radical.

[115] Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U).

[116] Partido Conservador.

[117] Partido Centro Democrático.

[118] Partido Liberal.

[119] Partido Alianza Verde.

[120] Partido Polo Democrático.

[121] Partido Opción Ciudadana.

4.4.4. Del primer debate (informe de ponencia, anuncio y aprobación de la iniciativa) en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

De acuerdo con el literal f) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, los actos legislativos expedidos en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. Para esta Corporación, tal variación en las reglas ordinarias que rigen la expedición de reformas a la Carta por parte del Congreso[122], según se señaló en la Sentencia C-699 de 2016[123], no iguala las previsiones constitucionales –a partir del principio de rigidez específica– a las de la ley. Ello es así, por cuanto, en primer lugar, la activación de este mecanismo especial de reforma se sujetó a la previa refrendación popular[124]. Además de lo cual, en segundo lugar, se prevé una instancia de control constitucional automático que en general no está contemplado para las leyes ni, definitivamente, para los actos legislativos expedidos en virtud del mecanismo permanente de reforma. A ello se agrega, finalmente, que el procedimiento de reforma especial es extraordinario y transitorio, pues solo puede usarse para facilitar y agilizar la implementación del Acuerdo Final, por un período inicial de seis meses contado desde la entrada en vigor del citado Acto Legislativo, el cual podrá ser prorrogado por un período igual mediante comunicación formal del Gobierno Nacional ante el Congreso[125].

A falta de norma especial, en los cuatros debates que se exigen se debe acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos de forma: (i) el trámite comienza con la elaboración y publicación del informe de ponencia[126]; (ii) a

---

[122] En el aparte pertinente, el artículo 375 de la Constitución dispone que: *"El trámite del proyecto tendrá lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara. (…)".*

[123] M.P. María Victoria Calle Correa.

[124] Acto Legislativo No. 01 de 2016, art. 5. Sobre el particular, en la Sentencia C-160 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, se aclaró que el proceso de refrendación popular concluyó "mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones número 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016, en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente y mediante la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1º de esta normativa". Por lo tanto, se dispuso en el mismo fallo que el Acto Legislativo No. 01 de 2016 entró en vigor el 1º de diciembre del mismo año.

[125] En términos generales, para la Corte: "(…) si bien el Acto legislativo 01 de 2016 autoriza al Congreso para producir actos legislativos en una sola vuelta con cuatro debates, esta es una pieza funcional dentro de un procedimiento especial de reforma con otros engranajes. Cuando todas las piezas del mecanismo se articulan puede observarse que: (i) su objetivo es lograr la paz, fin imperioso del orden constitucional a la vez que un modo de conservar su integridad, lo cual es a su turno lo que busca garantizarse con el principio específico de rigidez contemplado en la Carta de 1991; (ii) constituye un mecanismo especial, excepcional y transitorio de reforma, que adiciona un procedimiento a los previstos en las cláusulas de enmienda constitucional, que no son intangibles; (iii) dentro del marco de la reforma, los procedimientos de expedición de actos legislativos y de leyes se diferencian entre sí por sus distintos niveles de dificultad; y (iv) fuera del Acto Legislativo, el mecanismo especial de enmienda constitucional mantiene el nivel de resistencia al cambio de las normas constitucionales por encima del de las leyes, no petrifica las cláusulas de reforma de la Constitución, no suprime ni reduce la diversidad en los mecanismos de enmienda o sus formas de activación, ni tampoco equipara el poder constituyente a la competencia de revisión constitucional." Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

[126] El artículo 160 de la Constitución, en el aparte pertinente, dispone que: *"(…) Todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente".* A ello agrega que: *"(…) [e]n el informe a la cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la*

lo cual le sigue la carga de realizar el anuncio previo de votación por la mesa directiva[127]; (iii) para finalizar, en una sesión distinta, con la deliberación y votación tanto del citado informe[128], como de la integridad de la iniciativa[129]. Para estos efectos, (iv) se requiere acreditar las mayorías previstas en la ley y en la Constitución para someter a aprobación el articulado propuesto, el título de la iniciativa y la pregunta sobre la intención de que el texto propuesto se convierta en un acto legislativo[130]. En particular, el literal g) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 establece que las iniciativas tramitadas a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz deben ser aprobadas "*por mayoría absoluta"*. Dicha aprobación, por lo demás, (v) se somete al sistema de votación nominal y público[131], salvo que exista unanimidad, caso en el cual se puede recurrir a la votación ordinaria[132].

De manera específica, (vi) el citado Acto Legislativo adiciona que cualquier cambio o modificación que se introduzca por el Congreso tiene que ajustarse al contenido del Acuerdo Final y contar con el aval previo del Gobierno[133], (vii) imponiendo la obligación de someter a decisión la totalidad del proyecto, con las modificaciones avaladas, en una sola votación[134]. Cabe advertir que, como se mencionó con anterioridad[135], estas previsiones fueron declaradas

---

comisión y las razones que determinaron su rechazo". Por su parte, en la Ley 5ª de 1992, en el artículo 157, se señala lo siguiente: *"La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. // No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la comisión. (…) Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate. (…)".* Luego, en los artículos 175 y 176, al regular el debate en las plenarias, se establece que: *"En el informe a la cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión". "El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. (…) Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos de que un ministro o miembro de la respectiva cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos".*

[127] CP art. 160, inciso 5.

[128] Ley 5ª de 1992, artículos 157 y 176.

[129] CP art. 157, numerales 2 y 3.

[130] Ley 5a de 1992, art. 115.

[131] CP art. 133, en armonía con lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Ley 1431 de 2011.

[132] Sobre el particular, el artículo 1 de la Ley 1431 de 2011 establece que: *"(…) Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 3° de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas, según facultad otorgada en el artículo 133 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 1 de 2009 y cuyas decisiones se podrán adoptar por el modo de votación ordinaria antes descrito: (…)16. Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias."* Esta regla es aplicable en el trámite de los actos legislativos, en virtud de la incorporación realizada en el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992, conforme al cual: *"Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia".*

[133] *"**Artículo 1.** (…) El procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas: (…)* ***h)*** *Los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno Nacional (…)".*

[134] *"**Artículo 1.** (…) El procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas: (…)* ***j)*** *En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno Nacional, en una sola votación".*

[135] Véase, al respecto, el acápite 4.1 de esta providencia.

inexequibles en la Sentencia C-332 de 2017[136], al considerar que incurrían en una sustitución de la Constitución. No obstante, como ya se aclaró, en la medida en que el citado fallo es posterior a la publicación del acto legislativo que en esta oportunidad se revisa, dichas reglas son aplicables en el presente caso, habida cuenta de que estaban vigentes cuando se adelantó el trámite legislativo que precedió al acto examinado.

A continuación, en el caso bajo examen y siguiendo lo expuesto, se verificará el cumplimiento de los requisitos previamente mencionados, algunos de los cuales se agruparán en un único acápite, teniendo en cuenta los supuestos jurídicos que integran cada una de dichas exigencias.

a) Elaboración y publicación del informe de ponencia

En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se presentaron dos ponencias: una mayoritaria y otra minoritaria. La mayoritaria fue suscrita por los representantes Hernán Penagos Giraldo, Pedrito Tomás Pereira, Rodrigo Lara Restrepo, Silvio José Carrasquilla Torres, Fernando de la Peña Márquez y Angélica Lozano Correa, siendo publicada en la Gaceta del Congreso No. 03 del 17 de enero de 2017[137]. El texto del informe de ponencia sigue en gran medida las mismas consideraciones señaladas en la exposición de motivos de ambos proyectos de acto legislativo, cuyo resumen se realizó en el acápite 4.4.1[138]. De manera particular, se observa que el representante Rodrigo Lara Restrepo radicó una constancia, en la que pide que se aclare que el deber de contribuir a la verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades, como parte de los requisitos que se exigen para acceder al tratamiento especial de la JEP[139]; mientras que la representante Angélica Lozano Correa formuló reservas a los artículos 1, 15, 17, 18, 19, 20, 21 y 23, en temas relacionados con la responsabilidad de mando, la constitucionalización de las normas operacionales, la acción de repetición y la participación en política[140]. A pesar de ello, la proposición con la que termina el informe pide dar primer debate y aprobar el articulado propuesto, a partir del pliego de modificaciones que fue introducido[141].

Por su parte, en la Gaceta del Congreso No. 05 del 17 de enero de 2017[142], fue publicada la ponencia minoritaria presentada por el representante Samuel Hoyos Mejía. En ella pide el archivo de la iniciativa, (i) porque se proponen

---

[136] M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.
[137] Folios 124 a 126 del cuaderno principal.
[138] Véase, al respecto, las notas a pie.
[139] Solicitud incorporada al actual inciso 8 del artículo 5 transitorio del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[140] De forma puntual, se afirmó que: (i) las normas operacionales de las FFMM no deben ser incluidas como fuente de derecho; (ii) la responsabilidad de mando no puede ser inferior a lo que actualmente se establece en el artículo 28 del Estatuto de Roma; (iii) la exclusión de la acción de repetición no sólo lesiona gravemente el patrimonio público, sino que corresponde a un asunto no considerado en los Acuerdos de la Habana; y (iv) la participación en política de las FARC no puede ser inmediata y automática, pues la misma debe estar supeditada al cumplimiento de las sanciones alternativas que se impongan por la JEP. En este último punto, se aludió a que en la Sentencia C-577 de 2014 se sujetó dicha participación a no tener condenas penales pendientes.
[141] Folio 15 del cuaderno 3.
[142] Folios 21 a 25 del cuaderno 3.

varias normas inconvenientes[143] y (ii) porque se incurre en una sustitución de la Constitución[144].

En este orden de ideas, vistas las actuaciones realizadas, se observa que se dio cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992[145], en armonía con lo previsto en los artículos 142 y 160 de la Constitución[146], los cuales exigen dar primer debate a los proyectos de ley en comisiones y publicar el respectivo informe de ponencia en la Gaceta del Congreso, antes de dar inicio al *iter* legislativo[147]. Como se advierte, en el

---

[143] Entre los argumentos expuestos se destacan: (i) la creación de tribunales *ad-hoc* para la implementación de procesos de justicia transicional, por fuera del marco de la institucionalidad judicial creada por la Carta de 1991, conduce a un debilitamiento del Estado, al reconocer implícitamente la incapacidad de las autoridades constitucional y legalmente establecidas para administrar justicia. Los tribunales *ad-hoc* solo se justifican "donde las instituciones no son fiables y la democracia se encuentran (…) fragmentada, (…) con el fin de reconstruir la misma y fortalecer a los Estados"; (ii) si bien CEV y la UBPD tienen un carácter extrajudicial, nada excluye que ellas tengan el deber de denunciar las noticias criminales que lleguen a su conocimiento, para ser investigadas por las autoridades competentes; (iii) no se incluye una noción de conflicto armado y de la fecha desde la cual existe; (iv) las sanciones a imponer por la JEP deben ser proporcionales a la conducta cometida, lo que conduciría a que los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio deberían ser castigados con penas privativas de la libertad, como se deriva de la lectura del artículo 77 del Estatuto de Roma; (v) existe un trato inequitativo entre los combatientes de las FARC y los miembros de la FFMM, pues mientras a los primeros se los excluye de la responsabilidad de mando, a los segundos se les impone esa modalidad de imputación. Ello desconoce la estructura jerárquica de ambos bandos, y el hecho que la única condena de la Corte Penal Internacional ha sido para un exguerrillero congolés derivado del uso de tal figura; (vi) la participación en política debe condicionarse al cumplimiento efectivo de la sanción o pena; y (vii) las medidas de reparación no pueden estar sujetas a la asunción en su pago por el Estado, sin que exista un compromiso de las FARC en tal sentido, cuando se ha reconocido en publicaciones internacionales que su patrimonio asciende a 30.8 billones de pesos.

[144] En este punto, se resaltan las siguientes razones: (i) la vinculatoriedad de la JEP a terceros que no hayan estado vinculados de manera directa como actores del conflicto armado conlleva al quebrantamiento del principio del juez natural, por lo que su comparecencia debe ser meramente potestativa; (ii) las limitaciones a la Corte Constitucional, aunada a la jurisdicción preferente de la que goza la JEP, "tienen como consecuencia una esterilización del tribunal constitucional, lo cual significa una clara sustitución de la Constitución"; y (iii) las restricciones al ejercicio de la acción de tutela tornan ilusorio su carácter de recurso sencillo y rápido para el amparo de los derechos fundamentales, permitiendo, en el fondo, que existan actos contrarios a los derechos humanos no susceptibles de control.

[145] Las normas en cita disponen que: *"**Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia.** El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. (...)". "**Artículo 157. Iniciación del debate.** La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. (...)".*

[146] En los apartes pertinentes de cada una de las normas en cita se señala que: *"**Artículo 142.** Cada cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley (...)". "**Artículo 160.** (...) Todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente".*

[147] No se observa que el representante Carlos German Navas Talero haya suscrito alguno de los informes de ponencia. Sin embargo, dicha circunstancia no invalida el trámite realizado, pues como se plasmó en la Sentencia C-106 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada, lo que demanda la Constitución y la ley es que exista por lo menos un informe, así no sea firmado por todos los ponentes designados para ello. Expresamente, se dijo que: "De otro lado, la designación de algún o algunos miembros de una comisión o plenaria como ponentes implica la materialización de su derecho de participación, el cual se garantiza, no con la efectiva participación sino, con la ***oportunidad*** de que dicha participación se lleve a cabo. En este sentido, si alguno de ellos decide no presentar informe de ponencia, no debe entenderse que se afectó alguno de los principios fundantes del procedimiento de formación normativa, pues principios como el pluralismo político y la participación tienen diversas formas de concreción, siendo posible que la no intervención en alguna de las actividades de creación normativa que cumple el Congreso sea el medio escogido por algún o algunos de sus miembros para manifestar su parecer respecto del acto en consideración. // Lo contrario sería otorgar un arma desproporcionada de bloqueo u obstrucción del procedimiento legislativo a todas y cada una de las fuerzas políticas que integran el Congreso, pues su abstención en la presentación del informe de ponencia obligaría a reanudar todo el proceso de elaboración del informe sobre el cual se debe debatir. // Por las razones anotadas, que alguno de los miembros de un grupo plural de ponentes no rinda informe de ponencia, no implica vicio alguno desde el punto de vista constitucional en el ordenamiento colombiano. Lo anterior, sin perjuicio de las

asunto *sub-judice*, se cumplió con ambas exigencias frente a los dos informes presentados, cuyo trámite de resolución se destacará más adelante.

b) Anuncio previo de votación

En cuanto al requisito del anuncio previo, en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, se dispone que: *"ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación".* Esto significa que, como reiteradamente lo ha expuesto la Corte, (i) la votación de todo proyecto de ley debe ser anunciada; (ii) dicho anuncio debe darlo la presidencia de cada cámara o comisión en una sesión distinta y anterior a aquella en la cual se realizará la votación; (iii) la fecha de esa sesión posterior ha de ser cierta, determinada o, por lo menos, determinable[148]; y (iv) no puede votarse un proyecto en una sesión diferente a aquella que fue anunciada.

En este sentido, este Tribunal ha señalado que la finalidad de dicho acto legislativo es la de permitir a los congresistas y a la comunidad en general saber con anterioridad cuales proyectos de ley serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas[149]. De manera que, si la votación tiene lugar en sesión distinta a aquella en la que se ha anunciado, los congresistas resultarían sorprendidos con el sometimiento a decisión de un proyecto para el cual no estaban en principio preparados.

Para lograr dicho objetivo, esta Corporación ha sostenido que se cumple con la citada exigencia constitucional, cuando en una *sesión inicial* se ordena la lectura y se deja constancia de los proyectos que serán discutidos y votados en una *sesión diferente*, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada, la cual resulte al menos determinable[150]. Sobre el particular, en el Auto 089 de 2005[151], se expuso que:

> "La Corte ha establecido que esta disposición requiere para su cumplimiento que en una *sesión anterior* se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una *sesión posterior*, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable. La exigencia constitucional apunta al efectivo conocimiento previo de los proyectos que serán objeto de decisión, por lo que, si por razones del desarrollo del debate legislativo, la votación del proyecto no tiene lugar el día inicialmente fijado, no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, si existen elementos que permitan prever con claridad cuando se realizará la votación"[152].

---

consecuencias disciplinarias que su actitud reticente al cumplimiento de los deberes congresuales pueda ocasionarle."

[148] Sentencia C-644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil

[149] Sobre la materia se pueden consultar: Auto 038 de 2004 y Sentencias C-533 y C-644 de 2004.

[150] Sentencia C-644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[151] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[152] Subrayado por fuera del texto original.

En este sentido, en la Sentencia C-473 de 2005[153], se acogió la posibilidad de utilizar como expresión para acreditar el cumplimiento del requisito del anuncio previo, la frase: *"en la próxima sesión"*, pues se trata de una fecha que resulta determinable teniendo en cuenta las disposiciones del Reglamento del Congreso que expresamente determinan en qué días se surte de ordinario la votación de proyectos de ley tanto en comisión como en plenaria[154]. En dicha providencia, se manifestó que:

> *"*En cuanto a los aspectos específicos del contexto, resalta la Corte que en ninguna de las etapas de la formación de este proyecto se interrumpió la secuencia de anuncios y citaciones, cuando se postergó la consideración del proyecto. Siempre, al terminarse la sesión en la cual se ha debido discutir y votar el proyecto sin que se hubiere alcanzado a agotar el orden del día, el Presidente, directamente, o el Secretario correspondiente, por autorización de éste, (i) anunció que el proyecto de ley sería considerado en la próxima sesión, (ii) especificó el número y el nombre del proyecto de ley correspondiente al mecanismo de búsqueda urgente, y (iii) puntualizó que la consideración de dicho proyecto se haría en la próxima sesión, no en una fecha indeterminada e indeterminable. Por lo tanto, tanto para los congresistas de la correspondiente célula legislativa, como para los ciudadanos que tenían interés en influir en la formación de esta ley, la fecha en que se haría la votación era claramente determinable y futura, lo cual asegura que los fines de este requisito constitucional se cumplieron a cabalidad"[155]. (Subrayado por fuera del texto original).

Ahora bien, cuando el debate de un proyecto se prolonga en el tiempo, lo importante es acreditar que, más allá de las distintas sesiones que se realicen, el acto de votación fue anunciado con anterioridad, que dicho aviso se hizo en una sesión distinta a aquella en la que finalmente se aprobó la iniciativa, y que tal decisión fue adoptada en la fecha señalada, como lo exige el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003[156].

En el asunto *sub examine*, el anuncio previo se realizó en la sesión del 17 de enero de 2017, según consta en el Acta No. 01 de esa fecha, la cual aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 126 del 7 de marzo del presente año[157]. En relación con el contenido del anuncio, según se observa en la referida acta, se utilizó la siguiente fórmula:

> "**Presidente:** Muy bien entonces, perdóneme honorable Representante Édward

[153] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[154] Sobre la materia se puede consultar el artículo 83, inciso 2, de la Ley 5ª de 1992.
[155] En idéntico sentido se puede examinar la Sentencia C-780 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño
[156] Sobre la materia se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-576 de 2006, C-864 de 2006, C-141 de 2010 y C-225 de 2014. En ellas se refiere a la posibilidad de que se incurra en un vicio de procedimiento, cuando con ocasión de la prolongación del debate, se procede a realizar una cadena de anuncios y ella se rompe, con la consecuencia de que la votación se realiza en una fecha distinta de la anunciada. Para la Corte, más que existir una regla vinculada con la continuación o sucesión de avisos, lo importante es que se cumpla con el mandato de publicidad que exige la Carta, antes y durante el momento en el que se realiza la votación, teniendo en cuenta los requisitos que allí se imponen y que ya fueron explicados. Por ello, en el primero de los fallos en mención, se aclaró que: *"La exigencia constitucional [del anuncio previo] apunta al efectivo conocimiento (…) de los proyectos que serán objeto de decisión, por lo que, si por razones del desarrollo del debate legislativo, la votación de un proyecto no tiene lugar el día inicialmente fijado, no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, **si se hace clara y nuevamente el anuncio o si del contexto existen elementos que permitan determinar con claridad cuando se realizará la votación**".* M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Énfasis por fuera del texto original.
[157] Folios 26 y ss. del cuaderno 3.

> Rodríguez, hay una intervención antes de la suya con mucho gusto, pero como estamos en el segundo punto del Orden del Día, antes de continuar señora secretaria y así quedó claramente cuando se leyó por parte de la Secretaria anuncio de proyectos, sírvase informar a la Comisión, si existe otro proyecto cuya ponencia esté debidamente radicada.
>
> **Secretaria:** Sí señor Presidente a las 10:15 de la mañana radicaron la ponencia del Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2016 Cámara, *por medio de la 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*, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2016 Cámara, *por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.* Suscrita la ponencia por los honorables representantes *Hernán Penagos, Pedrito Tomás Pereira, Rodrigo Lara, Silvio Carrasquilla, Fernando de la Peña y Angélica Lozano* con algunas reservas a los artículos 1, 15, 17, 18, 19, 20, 21 y 23. Esa es la ponencia señor Presidente que por instrucciones suyas **se anunciará para discusión y votación de la Comisión el día que usted cite para el trámite mismo**.
>
> **Presidente:** Muy bien desde ya antes de que intervenga el Representante Carlos Abraham y el Representante Édward Rodríguez y el Representante Caicedo, quiero decirle a la Comisión que serán convocados **mañana a las ocho de la mañana** (…)"[158].

En armonía con lo anterior, al final de la sesión, la secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes advirtió que:

> "**Secretaría**: (…) se ha levantado la Sesión siendo las once y cuarto de la mañana y se ha convocado para el día de mañana a las ocho de la mañana discusión y votación del Proyecto anunciado."[159]

Para esta Corporación, en el asunto bajo examen, el anuncio previo se hizo en términos claros y explícitos, a través del señalamiento de una fecha cierta y determinada. Así, según se observa, se convocó para deliberación y votación al día siguiente, a partir de las 8:00 de la mañana. Esto permitió que sus destinatarios se enteraran de manera precisa sobre el objeto de tal anuncio, con el propósito de evitar ser sorprendidos con votaciones intempestivas.

c) Deliberación y aprobación de la iniciativa, mayorías requeridas, sistema y forma de votación

En cumplimiento de lo anunciado, se produjo el debate y la aprobación de este proyecto en la sesión del 18 de enero de 2017, como consta en el Acta No. 02 de esa fecha, la cual aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 127 del 7 de marzo del año en curso[160]. La forma como se surtió la votación fue la siguiente:

(i) Al examinar las distintas votaciones realizadas, se constata que en ellas se acogió la votación nominal y pública, como regla general para la adopción de

[158] Gaceta del Congreso No. 126 de 2017, p. 8. Énfasis por fuera del texto original.
[159] Gaceta del Congreso No. 126 de 2017, p. 15.
[160] Folios 156 a 163 del cuaderno 1.

decisiones en el Congreso de la República, en los términos consagrados en el artículo 133 del Texto Superior[161].

(ii) Al existir una ponencia de archivo (minoritaria), la misma debía ser sometida inicialmente a votación, según lo previsto en los artículos 114 y 157 de la Ley 5ª de 1992[162]. De un total de 26 representantes presentes en la sesión, 3 votaron por el sí y 23 votaron por no[163], razón por la cual se entendió negada la propuesta realizada por el representante Samuel Hoyos Mejía[164]. Es importante resaltar que esta decisión contó con el *quórum* y las mayorías para decidir, conforme se dispone en los artículos 145 y 146 del Texto Superior[165], si se tiene en cuenta que el número de representantes de la Comisión Primera asciende a 35 miembros, según se establece en el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992[166].

(iii) En el punto de las mayorías, cabe destacar que el Acto Legislativo 01 de 2016 dispone que los proyectos de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz deberán ser *"aprobados"* por mayoría absoluta[167]. Este requisito debe ser interpretado de forma restrictiva, pues implica una variación de la regla de mayoría que tradicionalmente se utiliza para reflejar la voluntad de las cámaras, la cual se plasma en el artículo 118 de la Ley 5ª de 1992, cuando dispone que la *mayoría simple*[168] se aplica siempre que *"(…) las disposiciones constitucionales no hayan dispuesto otra clase de mayoría"*. Esto significa que, en el curso del trámite legislativo, se demanda la mayoría absoluta únicamente para la *"**aprobación**"* de la iniciativa, más no frente al resto de propuestas que, por ejemplo, pretenden su

---

[161] La norma en cita dispone que: *"Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley".* Sobre este punto, en la Sentencia C-1017 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez se expuso que: "La votación nominal y pública ha sido definida como aquella en la cual cada uno de los congresistas vota siguiendo el orden alfabético de apellidos o mediante el uso de cualquier procedimiento electrónico, de suerte que de manera individual contestarán de viva voz el sentido de su decisión o el mismo quedará consignado en un sistema electrónico que permita su visualización en tiempo real. Esta modalidad de votación es, por querer del constituyente, la regla general. Sin embargo, en la misma disposición Superior en la que se expresó este mandato, se delegó en el legislador el señalamiento de las hipótesis exceptivas en las cuales dicha votación no tendría ocurrencia".

[162] En particular, el artículo 114 señala que primero se debe decidir las proposiciones sustitutivas sobre las principales, las cuales suponen la continuación del debate. Por su parte, el artículo 157 refiere a que: *"(…) Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate. (…)".*

[163] Lo anterior se constata en la página 22 de la Gaceta del Congreso No. 127 de 2017, así como en la certificación que fue suscrita por la Secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, visible a folio 289 del cuaderno 2.

[164] Gaceta del Congreso No. 127 de 2017, p. 22.

[165] *"**Artículo 145.** El Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quorum diferente". "**Artículo 146.** En el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija una mayoría especial".*

[166] La composición de la comisión no ha tenido cambios en virtud de lo previsto en el artículo 134 del Texto Superior.

[167] La mayoría absoluta exige que la decisión se adopta por la mayoría de votos de los integrantes de una cámara o comisión, según se consagrada en el artículo 117 de la Ley 5ª de 1992.

[168] El artículo 117 de la Ley 5ª de 1992 define a la *mayoría simple* como aquella cuyas decisiones *"se toman por la mayoría de los votos de los asistentes".*

archivo o proponen *aplazar* la discusión[169].

De esta manera, la Corte deberá verificar que respecto de la iniciativa que dio lugar al Acto Legislativo 01 de 2017, se cumplió con la mayoría requerida, tanto en la votación del articulado propuesto, como en las proposiciones avaladas por el Gobierno Nacional, en el título de la iniciativa y en la pregunta sobre la intención de que el texto se convierta en un acto de reforma a la Constitución.

En el caso bajo examen, se observa lo siguiente: (a) la proposición con la que termina el informe de ponencia fue aprobada con el voto favorable de 24 representantes frente al voto negativo de cuatro de ellos[170]; (b) el articulado y las proposiciones avaladas por el Gobierno Nacional contaron con el apoyo unánime de 25 representantes[171]; y, finalmente, (c) el título de la iniciativa y la pregunta acerca de si la Comisión quiere que este proyecto pase a segundo debate fueron aprobados con el voto favorable de 23 representantes, sin que se constate votos en contra[172]. Estos mismos resultados fueron certificados por el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en oficio remitido a esta Corporación el 8 de mayo de 2017[173]. De lo expuesto se advierte que, en las decisiones vinculadas con la aprobación de la iniciativa, se contó con la *mayoría absoluta* de los integrantes que hacen parte de la citada comisión.

(iv) Como consecuencia de lo expuesto, también se acredita la observancia de dos requisitos adicionales. El primero dispuesto en el literal j) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, conforme al cual la totalidad del proyecto deberá ser decidida en una sola votación. Y, el segundo, consagrado en el inciso 5 del artículo 160 de la Constitución, en el que se establece que la votación del proyecto debe coincidir con la sesión previamente anunciada, esto es, el 18 de enero de 2017[174].

(v) Finalmente, vale la pena resaltar que, a partir de este momento, se ajustó el título de la iniciativa, como consecuencia de la acumulación de los proyectos propuestos. De esta manera, para el resto del proceso, el proyecto se identificó de la siguiente forma: *"Proyecto 02 de 2016 Cámara, acumulado con el proyecto de acto legislativo 03 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".*

d) Aval gubernamental

El Acto Legislativo 01 de 2016, como ya se dijo, para la época en la que se

---

[169] Sobre este punto, la Corte volverá más adelante al verificar el trámite surtido en las plenarias de ambas cámaras.
[170] Folio 60 del cuaderno 3. Gaceta del Congreso No. 127 de 2017, p. 51.
[171] Folio 65 del cuaderno 3. Gaceta del Congreso No. 127 de 2017, p. 62.
[172] Folio 65 del cuaderno 3. Gaceta del Congreso No. 127 de 2017, p. 63.
[173] Folios 286 a 294 del cuaderno 2.
[174] Folio 35 del cuaderno 3.

adelantó el trámite legislativo preveía la obligación de que cualquier cambio o modificación en el texto propuesto, no solo tenía que ajustarse al contenido del Acuerdo Final, sino que, además, debía contar el aval previo del Gobierno Nacional[175]. En lo que corresponde al acto objeto de control, esta Corporación advierte que se presentaron dos tipos de proposiciones dirigidas a reformar el alcance de la iniciativa. Las primeras incluidas en el pliego de modificaciones como parte del informe de ponencia mayoritaria[176] y las segundas derivadas del debate realizado en la sesión del 18 de enero de 2017[177].

En ambas proposiciones consta que se otorgó el aval gubernamental. Así, en cuanto a las primeras, se aprecia que en la parte introductoria del informe de ponencia se ratificó expresamente la coadyuvancia del Ministro del Interior con los cambios propuestos[178]. Estas modificaciones refieren a los siguientes aspectos[179]:

- En el artículo transitorio 1, se adicionó la sigla SIVJRNR, para identificar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.

- En el artículo transitorio 1, se explicó que la JEP tendrá como paradigma orientador a la justicia restaurativa, para lo cual se señala su objeto y alcance[180].

- En el artículo transitorio 2, se precisó que el reconocimiento de las responsabilidades ante la CEV será "voluntario", sin perjuicio de que sea "individual" o "colectivo"[181].

- En el artículo transitorio 3, se modificó el nombre de la UBPD, adicionando la expresión: *"en el contexto y en razón del conflicto armado"*.

---

[175] *"**Artículo 1.** (…) El procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas: (…) **h)** Los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno Nacional (…)".*

[176] Gaceta del Congreso No. 03 de 2017, p. 1.

[177] Gaceta del Congreso No. 127 de 2017, pp. 61 y ss.

[178] Puntualmente, se dijo que: "El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio del Interior, de manera atenta y conforme a lo dispuesto en el artículo 1º del Acto Legislativo número 01 de 2016, avala las propuestas incluidas en el pliego de modificaciones de la ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2016 Cámara**, *por medio del cual se crea un título de disposiciones transitoritas de la Constitución aplicables a los agentes del Estado para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera,* **acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2016 Cámara,** *por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".* Gaceta del Congreso No. 03 de 2017, p. 1.

[179] La enumeración de los artículos se realiza con base en los textos propuestos en el informe de ponencia, los cuales pueden variar respecto de aquellos que finalmente fueron aprobados en el Acto Legislativo 01 de 2017. Sin perjuicio de lo anterior, se señalará en nota a pie la disposición a la que actualmente corresponde cada uno de ellos. En todo caso, cabe aclarar que, en la presente relación, se excluyen las modificaciones que al final no fueron aprobadas en su integridad al culminar el tránsito legislativo.

[180] *"(…) Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido.". Ibídem,* p. 11.

[181] *"(…) La Comisión será un órgano temporal y de carácter extrajudicial, que busca (…) promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento **voluntario** de las responsabilidades **individuales o colectivas** de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; (…)". Ibídem*, p. 12. Énfasis de acuerdo con el texto original.

- En el artículo transitorio 4, se aclaró que los informes que se deben ratificar por la UBPD ante los organismos del SIVJRNR, lo serán en *"desarrollo de las funciones propias de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado".*

- En el artículo transitorio 5, se incluyeron varios condicionamientos que permiten acceder al tratamiento especial previsto por la JEP[182].

- En el artículo transitorio 6[183], se realizaron algunas correcciones de forma, se excluyó el límite de edad para ser elegido en el cargo de Magistrado del Tribunal para la Paz y se dispuso como principios del Comité de Escogencia de la JEP, los de *"publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección"*[184].

- En los artículos transitorios 7, 8, 12, 14, 19, 20 y 21, se llevaron a cabo reformas de forma, estilo y congruencia en las referencias normativas[185].

- En el artículo transitorio 9[186], se incluyó que, para efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente *"a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de la FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme"*[187].

---

[182] La primera parte de la norma propuesta, pese a conservar su espíritu, fue objeto de varias modificaciones posteriores, con excepción de la parte que se resalta en negrillas. Para tal momento, la disposición señalaba lo siguiente: *"(…) Para acceder a cualquier tratamiento especial de justicia previsto 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, o incumpla cualquiera de las condiciones del sistema, perderá el tratamiento especial de justicia****."* La segunda parte, que corresponde al último inciso del artículo transitorio 5, se conserva tal como fue aprobado en la proposición modificatoria, salvo con la inclusión posterior de una referencia a las víctimas. Textualmente, la norma propuesta estipulaba que: *"La ley regulará entre otros los principios, organización, competencias, entre ellas por el factor personal, procedimientos y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de Jurisdicción Especial para la Paz.". Ibídem*, p. 14.

[183] En la actualidad corresponde al artículo transitorio 7.

[184] *Ibídem,* p. 16. Estos principios fueron posteriormente traslados al artículo 1, con algunas modificaciones, para servir como mandatos de optimización en la conformación de todos los componentes del SIVJRNR.

[185] De esta manera, (i) en el artículo transitorio 7 (hoy artículo transitorio 8) se incluyeron expresiones que denotan el ejercicio plural de las acciones de tutela; (ii) en el artículo transitorio 8 (hoy artículo transitorio 9) se adicionó el enunciado *"elegidos por esta"*, para referir a los tres magistrados de la Corte Constitucional encargos de resolver, junto con los tres magistrados de la JEP, los conflictos de competencia; (iii) en el artículo transitorio 12 (hoy artículo transitorio 13) se retiraron las apartes que regulan la situación de los agentes del Estado, los cuales se trasladaron a la parte final de la iniciativa; (iv) en el artículo transitorio 14 (hoy artículo transitorio 15), se incluyeron unas remisiones a las normas del propio Acto Legislativo; (v) en el artículo transitorio 19 (hoy artículo transitorio 22) se excluyeron algunos apartes que fueron traslados a la parte general y se adicionó la expresión *"siempre que no sean contrarias a la normatividad legal"*, para que las reglas operacionales vigentes resulten concordantes con las diversas fuentes previstas para calificar la conducta de los miembros de la FFMM sometidos a la JEP; (vi) en el artículo transitorio 20 (hoy artículo transitorio 23) se ajustó la redacción con la cláusula general de competencia de la JEP; y (vii) en el artículo transitorio 21 (hoy artículo transitorio 24), se ajustó la remisión al *"Código Penal Colombiano"* en lugar del *"Derecho Penal Colombiano",* se reiteró con fines de concordancia que las reglas operacionales no deben ser contrarias a la normatividad legal, y se corrigió la expresión "*subrogaciones*" por "*subrogados*".

[186] En la actualidad corresponde al artículo transitorio 10.

[187] *Ibídem*, p. 19. Como ajustes de forma, en esta norma igualmente se añadió el vocablo *"providencias"* para referir a la función de revisión, se adicionó una regla de congruencia con la remisión al "*inciso primero del artículo 19",* se incluyó el nombre completo de la "*Procuraduría*" y la "*Contraloría*", y se preservó el

- En el artículo transitorio 10[188], se explicó que las penas alternativas de la JEP se condicionarían a que el condenado *"reconozca [la] verdad completa, detallada y exhaustiva, dependiendo del momento en el que [se] efectúe tal reconocimiento, y siempre que cumpla las demás condiciones del sistema respecto a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición"*[189]. A ello se sumó la mención a las sanciones *"alternativas"* de la JEP[190].

- En el artículo transitorio 11[191], se agregó la siguiente regla en lo referente al procedimiento ante la JEP: *"(…) 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. // En las actuaciones que se adelanten ante 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."*[192]. Adicionalmente, se remite al reglamento que se adopte por los magistrados de la JEP, la fijación del procedimiento que se deberá aplicar para el desarrollo de las funciones de la sección del Tribunal para la Paz encargada de garantizar la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de dicha justicia especializada.

- En el artículo transitorio 13, se incluyó una cláusula de indemnidad respecto del contenido de las decisiones adoptadas por los magistrados de la JEP[193].

- En el artículo transitorio 16, se adicionó a la prohibición de extradición el proceso vinculado con la dejación de armas[194].

---

uso de la expresión conductas cometidas por "*causa*", con ocasión *"o"* en relación *"directa o indirecta"* con el conflicto.

[188] En la actualidad corresponde al artículo transitorio 11.

[189] *Ibídem*, p. 19.

[190] *Ibídem*, p. 19.

[191] En la actualidad corresponde al artículo transitorio 12.

[192] *Ibídem*, p. 20.

[193] En particular, se adicionó lo siguiente: *"(…) En todo caso, no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos o extralimitarse en sus funciones. (…)". Ibídem*, p. 21. El artículo mencionado corresponde en la actualidad al artículo transitorio 14, el cual sufrió algunas modificaciones en el curso del proceso legislativo.

[194] *"(…) En el evento de que la conducta hubiere ocurrido con anterioridad a la firma del Acuerdo Final* ***o cuando se trate de una conducta estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas y que hubiere tenido lugar antes de concluir este****, 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* ***y no estar estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas****, la remitirá a la autoridad judicial competente para sea investigada y juzgada en Colombia, sin excluir la posibilidad de extradición (…)". Ibídem*, pp. 23 y 24. El artículo corresponde en la actualidad al artículo transitorio 19 y sufrió algunos cambios adicionales en el curso del proceso legislativo.

- En el artículo transitorio 18[195], se precisó que el tratamiento diferenciado para los miembros de la Fuerza Pública, lo será únicamente frente a las conductas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, *"sin perjuicio de la aplicación respecto de ellos de las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores, siempre que no sean contrarias a las contenidas en este"*[196].

- Finalmente, en el artículo 2, se añadió la siguiente cláusula respecto de la posibilidad de acceso a la función pública: *"(…) Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al derecho internacional humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial, ni órganos de control"*[197].

Por otra parte, en cuanto a las propuestas derivadas del debate realizado en la sesión del 18 de enero de 2017, se encuentra lo siguiente: (i) una proposición modificatoria del citado artículo 2, que agregó un parágrafo al artículo 122 de la Constitución, en el sentido de incluir dos condiciones adicionales para acceder a la función pública, presentada por la representante Clara Rojas y avalada por el Ministro del Interior a través de su firma[198]; (ii) una proposición que adicionó un capítulo nuevo sobre prevalencia del Acuerdo Final, formulada por el representante Pedrito Pereira y avalada por el Ministro en cita[199]; y (iii) una proposición presentada por los representantes Rodrigo Lara Restrepo, Hernán Penagos, Pedrito Pereira y Telésforo Pedraza, que aclaró el contenido del artículo 19 transitorio, en lo referente a la calificación jurídica de las conductas sometidas a la JEP, en tratándose de miembros de la Fuerza Pública, igualmente suscrita por el mencionado Ministro[200].

---

[195] En la actualidad corresponde al inciso segundo del artículo transitorio 21.
[196] *Ibídem,* p. 25.
[197] *Ibídem,* p. 29.
[198] Se trata básicamente de exigir que (i) las personas beneficiarias se hayan acogido al marco de la justicia transicional; así como (ii) a que no estén efectivamente privados de la libertad, ya sea de manera preventiva o en cumplimiento de una sanción. Folio 299 del cuaderno 3.
[199] El capítulo que se adicionó se denomina: *"CAPÍTULO VIII. PREVALENCIA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA",* compuesto por un único artículo del siguiente tenor: *"**Artículo transitorio nuevo. Prevalencia del Acuerdo Final.** En caso de que con posterioridad a la aprobación del presente Acto Legislativo, se aprobaran leyes o normas que al otorgar tratamientos diferenciados a agentes del Estado o a otras personas por conductas relacionadas directa e indirectamente con el conflicto armado, fueran combatientes o no combatientes, provocaren que los anteriores sean excluidos de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, o tuvieren como resultado la inaplicación de dicha jurisdicción o la inaplicación de las condiciones referidas a las sanciones que se recogen en el presente texto respecto de dichas personas, el Tribunal Especial para la Paz ejercerá su jurisdicción preferente en las materias de su competencia conforme al presente Acto Legislativo".* Folio 300 del cuaderno 3. Esta disposición, con algunos cambios, corresponde en la actualidad al artículo transitorio 27.
[200] El ajuste que se realizó consistió en aclarar que, en el caso de los miembros de la Fuerza Pública, las reglas operacionales vigentes al momento de la comisión del hecho también *"se tendrán"* en cuenta para calificar las conductas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal. Folio 301 del cuaderno 3. Esta disposición corresponde en la actualidad al inciso segundo del artículo transitorio 22.

Como se observa de lo expuesto, además de que todas las modificaciones contaron con el aval expreso del Ministro del Interior, es claro que su contenido se enmarca dentro de lo pactado en el Acuerdo Final, tanto en lo referente al capítulo 5 sobre la implementación del SIVJRNR, incluyendo el tratamiento diferenciado para los miembros de la Fuerza Pública[201], como en lo que atañe al capítulo 3, en el que se alude al proceso de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC, a través del desenvolvimiento de actividades políticas, públicas, sociales o humanitarias. Precisamente, en relación con el acceso a la *función pública*, se resalta lo acordado en el punto referente a los cuerpos de seguridad y protección[202], en donde se menciona la necesidad de crear las condiciones que permitan la vinculación de personal de confianza del partido político que surja del tránsito de las FARC a la actividad legal, para lo cual se podrá acudir a la contratación laboral directa de sus miembros como servidores públicos, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar la figura de los contratos temporales de prestación de servicios.

e) Publicación oficial del texto aprobado

Por último, en observancia del requisito de publicidad que rige el proceso legislativo[203], también se acredita la publicación del texto definitivo aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, según se constata en la Gaceta del Congreso No. 30 del 31 de enero de 2017[204].

En conclusión, la Corte observa que, visto el primer debate, se cumplieron a cabalidad con todos los requisitos de procedimiento previstos en la Constitución, en el Acto Legislativo 01 de 2016 y en el Reglamento del Congreso.

4.4.5. Audiencia pública en la Cámara de Representantes

El día 24 de enero de 2017, según consta en la Gaceta del Congreso No. 129 del 7 de marzo del año en cita, se realizó una audiencia pública en el transito del proyecto de reforma entre la Comisión Primera y la Plenaria de la Cámara de Representantes[205]. Su convocatoria se efectuó mediante la Resolución 001 de 2017[206], previendo su práctica como un espacio para que los interesados pudieran expresar sus opiniones y puntos de vista sobre el contenido del proyecto en curso[207]. Para la Corte, la audiencia se ajusta a los mecanismos de

---

[201] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numerales 32 y 44, pp. 148, 149 y 152.
[202] Acuerdo Final, punto 3.4.7.4.3, pp. 90 a 92.
[203] En particular, el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011, en el aparte pertinente, dispone que: *"(…) Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias* ***y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso****. Órgano de publicación de la Rama Legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad. (…)".* Énfasis por fuera del texto original.
[204] Folio 154 y ss. del cuaderno 3.
[205] Folios 86 y ss. del cuaderno 3.
[206] Publicada el 19 de enero de 2017.
[207] Se advierte la participación en la audiencia de varios abogados litigantes, así como de los siguientes organismos: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); Instituto para las transiciones integrales; Viva la Ciudadanía; DEJUSTICIA; Universidad de la Sabana; Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a organizaciones sociales; Universidad Externado; Colectivo de Abogados José

participación que se prevén en el procedimiento legislativo, con fundamento en la cláusula general consagrada en el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992[208], cuya única carga consiste en incluir en la ponencia el resumen o la síntesis de las propuestas que se consideren importantes y las razones para su aceptación o rechazo[209]. El cumplimiento de este requisito se evaluará más adelante, al momento de examinar lo referente a la elaboración y publicación del informe de ponencia para segundo debate.

4.4.6. Del segundo debate (designación de ponentes, informe de ponencia, anuncio previo y aprobación de la iniciativa) en la Plenaria de la Cámara de Representantes

Siguiendo las consideraciones expuestas en el acápite 4.4.4 de esta sentencia, se verificará el cumplimiento de los requisitos de forma relacionados con el segundo debate de la iniciativa en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Tales requisitos suponen acreditar: (a) la designación de ponentes; (b) la elaboración y publicación del informe de ponencia; (c) el anuncio previo de votación; (d) la deliberación y aprobación de la iniciativa siguiendo para el efecto las reglas sobre mayorías, sistemas y forma de votación; (e) el aval gubernamental y (f) la publicación oficial del texto aprobado.

a) Designación de ponentes

Según se informó por el Presidente de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la sesión del 18 de enero de 2017, fueron designados como ponentes para segundo debate los mismos congresistas que habían presentado ponencias para el primero, esto es, los representantes Pedrito Tomás Pereira, Hernán Penagos, Angélica Lozano, Samuel Hoyos, Rodrigo Lara Restrepo, Silvio Carrasquilla, Fernando de la Peña y Carlos Germán Navas[210]. Tal como ya se dijo, la representación de las diferentes bancadas cumple con lo previsto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992[211], como exigencia dirigida a satisfacer

---

Alvear Restrepo; Consejo Superior de la Judicatura; Universidad de los Andes; Corporación Excelencia en la Justicia; Policía Nacional; Movimiento Voces de Paz y Universidad Sergio Arboleda. Gaceta del Congreso No. 129 de 2017.

[208] La norma en cita dispone que: *"**Artículo 230. Observaciones a los proyectos por particulares.** Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes. // La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debita atención y oportunidad (…)".*

[209] Sobre el particular, el artículo 232 de la Ley 5ª de 1992 establece lo siguiente: *"**Artículo 232. Contenido de la ponencia.** El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones".* Este requisito se ha evaluado en el examen de constitucionalidad de actos legislativos como se puede constatar en la Sentencia C-543 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[210] Al concluir la sesión en cita se dijo que: "**Presidente:** (…) Ponentes para el segundo debate, los mismos ponentes y adicionalmente esperamos por supuesto que se tengan en cuenta muchas de las proposiciones y solicitudes que aquí se han presentado". Gaceta del Congreso No. 127 de 2017, p. 63.

[211] Tal norma, según se manifestó con anterioridad, señala que: *"La designación de ponentes será facultad de la mesa directiva de la respectiva comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al presidente en el trámite del proyecto respectivo. // (…) // **Cuando la ponencia sea colectiva la mesa directiva debe garantizar la representación de las diferentes bancadas en la designación de los ponentes**".* Énfasis por fuera del texto original.

los principios de pluralismo y participación democrática.

b) Elaboración y publicación del informe de ponencia

En la Plenaria de la Cámara de Representantes también se presentaron dos ponencias: una mayoritaria y otra minoritaria. La mayoritaria fue suscrita por todos los representantes designados como ponentes, con excepción de Samuel Hoyos Mejía que presentó un informe solicitando el archivo de la iniciativa.

La ponencia mayoritaria se publicó en la Gaceta del Congreso No. 30 del 31 de enero de 2017[212], en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, en los que se regula el proceso de elaboración de las ponencias en segundo debate[213], en armonía con lo señalado en el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011, que exige publicar las ponencias en el citado medio de divulgación de la Rama Legislativa[214].

En cuanto a su contenido, luego de referir a los antecedentes de la iniciativa, se hace alusión a la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo[215], en observancia del inciso 3 del artículo 160 de la Constitución[216], reiterado en el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992[217]. Por lo demás, se incluyen las observaciones y propuestas más importantes formuladas por la ciudadanía en la audiencia del 24 de enero de 2017, resaltando expresamente los motivos para su aceptación o rechazo[218], según se consagra en el artículo 232 de la Ley 5ª de 1992[219].

Cabe aclarar que la ponencia mayoritaria, además de cumplir con todas las exigencias de forma previstas en la Constitución y en la ley, fue objeto de salvedades por los representantes Angélica Lozano y Germán Navas Talero,

---

[212] Folios 138 y ss. del cuaderno 3.

[213] En relación con las normas en cita se destaca la parte final del artículo 174, en el que se menciona que *"[t]oda ponencia deberá terminar con una proposición que será votada por (…) la plenaria de la respectiva Corporación"*; así como lo señalado en el encabezado del artículo 175, en el que se exige la elaboración de un informe de ponencia para la *"cámara plena para segundo debate"*.

[214] En particular, el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011, en el aparte pertinente, dispone que: *"(…) Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley,* ***las ponencias*** *y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo* ***deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso****. Órgano de publicación de la Rama Legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad. (…)".* Énfasis por fuera del texto original.

[215] Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, pp. 6 - 14.

[216] *"En el informe a la cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo."*

[217] *"****Artículo 175. Contenido de la ponencia.*** *En el informe a la cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión".*

[218] Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, pp. 14 - 20.

[219] *"****Artículo 232. Contenido de la ponencia.*** *El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones".* Sobre el alcance de esta norma, en la Sentencia C-178 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte explicó que: "(…) la publicación de las observaciones realizadas por los ciudadanos en las audiencias públicas convocadas para la discusión de un acto legislativo se encuentra sujeta a dos condiciones. La primera corresponde a que dichas observaciones hayan sido entregadas, de manera personal, con tres días de antelación a la elaboración del informe de ponencia y la segunda que sean consideradas de importancia por el ponente (…)"

las cuales fueron publicadas en la Gaceta del Congreso No. 31 de 2017[220].

De igual manera, en la citada Gaceta fue publicada la ponencia minoritaria presentada por el representante Samuel Hoyos Mejía, en la que se insiste en el archivo de la iniciativa, reiterando gran parte de las razones expuestas en el informe minoritario para primer debate[221], a lo cual agregó varias reflexiones sobre el contenido del articulado[222].

c) Anuncio previo de votación

El anuncio previo del proyecto tuvo lugar durante la sesión de enero 31 de 2017, según consta en el Acta No. 197 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 66 de febrero 9 del presente año. Allí se advierte, en la página 10, lo siguiente:

> "**Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
> Se anuncia proyectos, se anuncian los siguientes proyectos.
>
> (…) **Subsecretaria General, Yolanda Duque Naranjo:** Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión plenaria del día 1º de febrero a las 9 de la mañana o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos. (…) **Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2016 Cámara, acumulado con el proyecto de Acto Legislativo número 003 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. Publicación en la Gaceta del Congreso número 30 de 2017." [223]

Luego, se citan otros proyectos para el 2 de febrero de 2017, y se concluye la sesión de la siguiente manera:

---

[220] Folios 158 y ss. del cuaderno 3. En concreto, se aludió a los siguientes puntos: (i) el proyecto debería fortalecer los mecanismos de participación de las víctimas en el SIVJRNR; (ii) es inentendible la ausencia del Derecho Penal Internacional como fuente para la definición de la responsabilidad de los miembros de las FFMM; (iii) la responsabilidad de mando no puede ser inferior a lo que actualmente se establece en el artículo 28 del Estatuto de Roma; (iv) la responsabilidad de mando debe extenderse igualmente a los miembros de las FARC-EP; (v) la reparación debe tener un enfoque en el que se privilegie la vocación transformadora de los contextos sociales de extrema marginalidad y pobreza, los cuales han propiciado la existencia de una mayor victimización como consecuencia del conflicto; (vi) la exclusión de la acción de repetición no sólo lesiona gravemente el patrimonio público, sino que corresponde a un asunto no considerado en los Acuerdos de la Habana; y finalmente, (iv) la participación en política de las FARC no puede ser inmediata y automática, pues la misma debe estar supeditada al cumplimiento de las sanciones alternativas que se impongan por la JEP.

[221] Folios 158 y ss. del Cuaderno 3. El resumen se puede verificar en el acápite 4.4.4, en la subdivisión a).

[222] En particular, se realizaron los siguientes cuestionamiento al proyecto en curso: (i) la competencia del Tribunal para la Paz no puede limitarse únicamente a las conductas relacionadas con el conflicto, pues su estándar mínimo debe incluir el pronunciamiento sobre crímenes internacionales, esto es, el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad; (ii) la independencia de dicho Tribunal debe garantizarse mediante la selección de los magistrados por el sistema de concurso público, a los cuales se les debe exigir los mismos requisitos de ingreso consagrados en el artículo 232 de la Constitución; (iii) la JEP no puede ser autorizada para realizar una *"calificación jurídica propia"* de los delitos cometidos, con exclusión de los precedentes formulados por la Corte Penal Internacional, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional; (iv) no cabe excluir a la Procuraduría General de la Nación de los asuntos que se tramitan ante la JEP, pues su rol es esencial para procurar la defensa de los derechos de las víctimas, y salvaguardar y proteger la Constitución; (v) se debe aclarar que toda conducta cometida luego del 1º de diciembre de 2016 es objeto de investigación y sanción por la justicia ordinaria; y (vi) no existe justificación para extender la prohibición de extradición a parientes de los miembros de las FARC-EP.

[223] Versión digital enviada mediante comunicación del 21 de abril de 2017. Folio 175 del cuaderno 3.

"**Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
Señor Presidente, el siguiente punto es negocios sustanciados por la Presidencia y el otro es lo que propongan los honorables representantes, como ya usted le dio el uso de la palabra a todos los que se inscribieron se ha agotado el Orden del Día señor Presidente.

Dirección de Presidencia, Jaime Armando Yepes Martínez: Agotado el Orden del Día, se convoca a los honorables representantes a plenaria para el día miércoles 1º de febrero del presente año a las 9:00 a. m.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Se levanta la sesión siendo las 6 y 40, muy buenas noches para todos y todas, se ha citado para mañana 1º de febrero a partir de las 9:00 a.m."[224]

Como se observa del acta transcrita, en el asunto bajo examen, el anuncio se hizo en términos claros y explícitos, a través del señalamiento de una fecha cierta y concreta, como lo es, el 1º de febrero de 2017, a partir de las 9:00 am.

d) Deliberación y votación de la iniciativa, mayorías requeridas, sistema y forma de votación

En cumplimiento de lo anunciado, se produjo el debate y la aprobación de esta iniciativa en la sesión del 1º de febrero de 2017, como consta en el Acta No. 198 de esa fecha, la cual aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 111 del 2 de marzo del año en curso[225]. La forma como se surtió la votación fue la siguiente:

(i) Al verificar las distintas votaciones realizadas, se constata que en ellas también se acogió la votación nominal y pública, en los términos consagrados en el citado artículo 133 del Texto Superior[226].

(ii) Según se infiere de lo previsto en los artículos 114 y 157 de la Ley 5ª de 1992[227], la ponencia de archivo debía ser sometida inicialmente a votación. Al respecto, se aprecia el siguiente resultado:

"**Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:** Se cierra el registro, la votación final es la siguiente: Por el Sí 15 votos electrónicos, ninguno manual, para un total por el Sí de 15; por el No 79 votos electrónicos y tres manuales, para un total por el No de 82 votos. // Señor presidente, ha sido **negada** la ponencia que buscaba archivar este proyecto de acto legislativo."[228].

Tal como se explicó en el acápite 4.4.4 de esta sentencia, la mayoría absoluta se reserva únicamente al acto de aprobación de la iniciativa, por lo que no existe ningún reparo a que esta decisión se haya adoptado por mayoría

[224] Gaceta del Congreso No. 66 de 2017, p. 14.
[225] Versión digital enviada mediante comunicación del 21 de abril de 2017. Folio 175 del cuaderno 3.
[226] La norma en cita dispone que: *"Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley".*
[227] Citados en el acápite 4.4.4 de esta sentencia.
[228] Esta información concuerda con los datos certificados por el Secretario General de la Cámara de Representantes. Folio 175 del cuaderno 3.

simple, conforme se deriva del artículo 146 de la Constitución[229], en armonía con lo previsto en el artículo 118 de la Ley 5ª de 1992[230] y el literal g) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016[231].

Para el momento en que se tramitó esta iniciativa, el número de congresistas que integraban la Cámara de Representantes era de 165 miembros, según se indicó en la propia Gaceta del Congreso No. 111 de 2017[232]. Ello implica que, una vez verificado el *quórum* para sesionar y decidir (CP art. 145)[233], se cumplió con la *mayoría simple* válida para negar la proposición de archivo, que se refleja en la votación en contra de la ponencia por parte de la mayoría de los asistentes (82 de 97 votos por el no).

(iii) A continuación, se observa que se sometió a aprobación la iniciativa con los siguientes resultados: (a) la proposición con la que termina el informe de ponencia mayoritaria fue aprobada con el voto favorable de 93 representantes frente al voto negativo de 17 de ellos[234]; mientras que, (b) el articulado, el título de la iniciativa, las proposiciones avaladas por el Gobierno Nacional y la pregunta acerca de si la plenaria quiere que el proyecto se convierta en una reforma constitucional contaron con el voto favorable de 86 representantes y el voto en contra de 20 de ellos[235]. Estos mismos resultados fueron

---

[229] *"**Artículo 146.** En el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija una mayoría especial".*

[230] *"**Artículo 118. Mayoría simple.** Tiene aplicación en todas las decisiones que adopten las cámaras legislativas, cuando las disposiciones constitucionales no hayan dispuesto otra clase de mayoría".*

[231] *"**Artículo 1.** (...) El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas: (...) **g)** Los proyectos de acto legislativo **serán aprobados** por mayoría absoluta".* Énfasis por fuera del texto original.

[232] En la página 7 del documento en cita se afirma que: *"En la Sesión Plenaria de la fecha, hay 165 Representantes a la Cámara, teniendo en cuenta que el doctor Moisés Orozco Vicuña, mediante Resolución número 2104 de 2016, le fue declarada falta absoluta."* Énfasis por fuera del texto original.

[233] *"**Artículo 145.** El Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente".* En armonía con lo anterior, el numeral 2 del artículo 116 de la Ley 5ª de 1992, define al *quórum* decisorio ordinario como aquél que requiere la *"asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente".*

[234] *"**Dirección de la Presidencia, Jaime Armando Yepes Martínez:** Se está votando la ponencia. // Les pedimos a los honorables Representantes que necesitamos 84 votos por el sí, por favor los asistentes de los honorables Representantes que están por fuera del Recinto llamarlos para que vengan a votar." (...) **Dirección de la Presidencia, Miguel Ángel Pinto Hernández:** Señor Secretario por favor ordene cerrar el registro y anuncie el resultado. // **Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:** Se cierra el registro y la votación es la siguiente: // Por el Sí 89 votos electrónicos y cuatro manuales para un total por el Sí de 93 votos, por el No 17 votos electrónicos ninguno manual para un total por el No de 17. // Señor Presidente, ha sido aprobada la ponencia mayoritaria que busca que este Proyecto de Acto Legislativo se le dé segundo debate con las mayorías requeridas por la Constitución y la ley."* Gaceta del Congreso No. 111 de 2017, pp. 57 y 58.

[235] "***Dirección de la Presidencia, Miguel Ángel Pinto Hernández:** Representante Álvaro Hernán Prada vota no señor Secretario, registre y ordene cerrar el registro y anuncie el resultado. // **Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:** Doctor Prada vota NO. // Se cierra el registro, la votación final es la siguiente: Por el SÍ 84 votos electrónicos y 1 manual para un total por el SÍ de 85 votos, por el NO 19 votos electrónicos y 1 manual para un total por el NO de 20 votos. // Señor Presidente ha sido **aprobado** el articulado con las proposiciones avaladas, el título y la pregunta con las mayorías requeridas por la Constitución y la ley, de tal manera señor Presidente que ha sido aprobado y tramitado en el día de hoy el acto legislativo número 02 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de acto legislativo número 003 de 2016 Cámara."* Gaceta del Congreso No. 111 de 2017, p. 71. Sin embargo, como nota aclaratoria de la propia Secretaría, se señala lo siguiente: *"**NOTA ACLARATORIA. //** Acta número 189 de la sesión plenaria extraordinaria del día miércoles 1 de febrero de 2017. // Tema a votar: // **Articulado con proposiciones avaladas, título y la pregunta. // Proyecto de acto legislativo número 002 de 2016 Cámara, acumulado con***

certificados por el Secretario de la Plenaria de la Cámara de Representantes, en oficio remitido a este Tribunal el 20 de abril de 2017[236]. De lo expuesto se advierte que, en las decisiones vinculadas con la aprobación de la iniciativa, siempre se contó con *mayoría absoluta*, toda vez que la decisión se adoptó *"por la mayoría de los votos de los integrantes"* de dicha Plenaria, según lo dispone el artículo 117 de la Ley 5ª de 1992.

(iv) De lo anterior se infiere, por un parte, el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 160 de la Constitución, en el que se establece que la votación de la iniciativa debe coincidir con la sesión previamente anunciada, esto es, el 1º de febrero de 2017; y por la otra, la observancia a lo regulado en el literal j) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, en el que se ordena que la totalidad del proyecto deberá ser decidida en una sola votación.

e) Aval gubernamental

En lo que atañe al acto objeto de control, al igual que ocurrió en el trámite surtido en la Comisión Primera de Cámara, este Tribunal advierte que en la Plenaria se presentaron dos tipos de proposiciones dirigidas a reformar el alcance de la iniciativa. Las primeras incluidas en el pliego de modificaciones como parte del informe de ponencia mayoritaria[237] y las segundas derivadas del debate realizado en la sesión del 1º de febrero de 2017[238].

En ambas proposiciones consta que se otorgó el aval gubernamental. Así, en cuanto a las primeras, la coadyuvancia se registra en la parte final del informe de ponencia, en donde expresamente el Ministro del Interior ratifica los cambios propuestos[239]. Estas modificaciones se concretan en lo siguiente[240]:

---

el 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. La Subsecretaria General de la honorable Cámara de Representantes aclara que por error involuntario no fue consignado en el Registro de Votación Manual y por ende no fue contabilizado en los totales de la votación del articulado con proposiciones avaladas, título y la pregunta del Proyecto de acto legislativo número 002 de 2016 Cámara, acumulado con el 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 voto por el SÍ del honorable Representante Nicolás Daniel Guerrero Montaño, el cual fuera anunciado por el Secretario General como se pudo constatar de acuerdo al audio de la Sesión de la fecha. Por lo anterior, incluyendo el voto manual por el* ***SÍ del honorable Representante Nicolás Daniel Guerrero Montaño*** *y realizando la aclaración pertinente en los votos manuales y totales que fueran anunciados por el SI, la votación final es la siguiente: Por el SÍ 84 votos electrónicos y* ***2 manuales para un total por el SÍ de 86 votos,*** *por el NO 19 votos electrónicos y 1 manual para un total por el NO de 20 votos."* En este punto, la Corte ha aclarado que, para efectos de verificar el cumplimiento del requisito de la mayoría absoluta, se cuentan tanto los votos emitidos en forma manual como en forma electrónica. Al respecto, en la Sentencia C-427 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, se dijo que: "La norma constitucional no distingue entre votos manuales y votos electrónicos para efectos de la conformación de la mayoría. Por su parte la Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*, al regular los tipos de votación, en el artículo 128, prescribe*: 'Podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación.'* (…)".

[236] Folio 175 del cuaderno 3.

[237] Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, p. 35.

[238] Gaceta del Congreso No. 111 de 2017, pp. 61 y ss.

[239] Puntualmente, se dijo que: "El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio del Interior, de manera atenta y conforme a lo dispuesto en el artículo 1º del Acto Legislativo número 01 de 2016, avala las propuestas incluidas en el pliego de modificaciones de la ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2016 Cámara**, *por medio del cual se crea un título de disposiciones transitoritas*

- En el artículo transitorio 5, (i) se adicionó la autonomía constitucional de la JEP[241]; (ii) se excluyó del tratamiento penal especial a los disidentes de las FARC, a través de la verificación de la pertenencia a dicho grupo[242]; (iii) se aclaró el margen de la competencia temporal de la JEP respecto de los delitos vinculados con el proceso de dejación de armas[243]; (iv) se incorporaron reglas para fijar las competencias de la justicia ordinaria[244]; (v) se indicó el alcance de la justicia especializada frente a delitos de ejecución permanente [245]; (vi) se incluyó una referencia a que el deber de aportar a la verdad no implica aceptar responsabilidades[246]; y (vii) se dejó en cabeza del legislador la regulación sobre la participación de las víctimas[247].

- Se adicionó un artículo, el cual se identificó como artículo transitorio 6, delimitando el fuero de atracción de la JEP sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas. Por razón de su inclusión, se cambió el resto de la enumeración del proyecto[248].

---

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, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 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".* Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, p. 35.

[240] La enumeración de los artículos se realiza con base en los textos propuestos en el informe de ponencia, los cuales pueden variar respecto de aquellos que finalmente fueron aprobados en el Acto Legislativo 01 de 2017. Sin perjuicio de lo anterior, se señalará en nota a pie la disposición a la que actualmente corresponde cada uno de ellos. En todo caso, cabe aclarar que, en la presente relación, se excluyen las modificaciones que al final no fueron aprobadas en su integridad al culminar el tránsito legislativo.

[241] En concreto se incluyó la siguiente expresión: *"La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)* ***estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica*** *(…)".* Énfasis por fuera del texto original. Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, p. 22.

[242] *"Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno Nacional. La pertenencia al grupo rebelde será determinada, previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno Nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes". Ibídem*, p. 22.

[243] Para efectos de dicha competencia temporal, se adicionó que la JEP conocería de los delitos estrechamente vinculados con el proceso de dejación de armas *"desarrolladas desde el primero de diciembre de 2016 hasta el momento en el que finalice el proceso de extracción de las armas por parte de las Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Final". Ibídem*, p. 22.

[244] *"Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, este será de conocimiento de la justicia ordinaria. Adicionalmente, en esos casos la JEP evaluará si esta nueva conducta, cuando corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP". Ibídem,* p. 22.

[245] *"Cuando se trate de delitos de ejecución permanente atribuibles a cualquiera de las personas sobre las que la JEP tiene competencia, cuya comisión haya comenzado antes del primero de diciembre de 2016, la JEP mantendrá su competencia respecto de ellos si con posterioridad a esa fecha no han cesado sus efectos, e inaplicará las sanciones propias y alternativas si concluye que se incumplieren las condiciones del sistema". Ibídem,* p. 22. Al final también se incluyó una referencia a que el deber de aportar a la verdad no implica aceptar responsabilidades.

[246] *Ibídem*, p. 23.

[247] *"La ley regulará entre otros los principios, organización, competencias entre ellas por el factor personal, procedimientos,* ***participación de víctimas*** *y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de Jurisdicción Especial para la Paz". Ibídem,* p. 23. Énfasis por fuera del texto original.

[248] *"****Artículo transitorio 6. Competencia prevalente.*** *El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa y en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas. // Respecto a las sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier*

- En el artículo transitorio 10, se añadió una cláusula para excluir cualquier tipo de responsabilidad en los jueces por las sentencias objeto de revisión por parte de la JEP[249]. De igual manera, se incorporó la expresión *"solos"* para identificar a quienes se entiende como combatientes en la función de revisión de sentencias[250].

- En el artículo transitorio 12, al regular lo referente al procedimiento de la JEP, se agregó que la participación de las víctimas deberá seguir *"los estándares nacionales e internacionales y los parámetros establecidos en el Acuerdo Final".* A ello se sumó un ajuste de forma en la referencia *"a otras pruebas"* y no *"medios de prueba"*[251].

- Se incorporó otro nuevo artículo, identificado como el artículo transitorio 16, en relación con la competencia de la JEP respecto de terceros[252].

- En el artículo transitorio 19, se eliminó la derogación que se proponía a varias disposiciones del artículo transitorio 67 de la Constitución, sobre participación en política con ocasión de la implementación de instrumentos de justicia transicional. Ello, por cuanto, se incluyó como un artículo nuevo (artículo 4), con el siguiente tenor literal: *"Deróguese el artículo transitorio 67, introducido por el Acto Legislativo número 01 de 2012".*

- En los artículos transitorios 20, 21 y 26 se realizaron ajustes de forma, a

---

jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, o bien a revisar dichas sanciones, todo ello a solicitud del sancionado o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas". Ibídem, pp. 24 - 25.

[249] *"(…) La revisión de sentencias por la JEP no tendrá nunca como consecuencia la exigencia de responsabilidad de ningún tipo a los jueces las hubieren proferido como consecuencia del contenido de las mismas.* ***En consecuencia, no podrán exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos****". Ibídem,* p. 24. Énfasis por fuera del texto original. Con se verá más adelante, esta disposición fue modificada con posterioridad en el trámite legislativo, dejando a salvo únicamente la parte final sobre la existencia de responsabilidad por favorecer indebidamente intereses.

[250] *"(…) Para* ***los solos*** *efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de las FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme". Ibídem,* p. 24. Énfasis por fuera del texto original.

[251] *Ibídem*, pp. 24 - 25.

[252] *"****Artículo transitorio 16. Competencia sobre terceros.*** *Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieren tenido participación activa y determinante en la comisión de los delitos más graves y representativos en el marco del conflicto y no hubiesen sido coaccionados. // En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos extrínsecamente con otras pruebas, y gozará de reserva en la investigación con el fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad".*

través de la inclusión de las expresiones: "*capítulo", "la valoración de la conducta"* y *"Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016"*[253].

- Finalmente, en el artículo 3, se agregó la siguiente expresión: *"salvo en los asuntos que sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz"*[254], con el propósito de delimitar la función otorgada al Fiscal General de la Nación, sobre la determinación de los criterios de priorización y selección con miras al ejercicio de la acción penal, en aquellos casos que se implementen instrumentos de justicia transicional, en desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2012.

Por otra parte, en cuanto a las propuestas derivadas del debate realizado en la sesión del 1º de febrero de 2017, se encuentra lo siguiente: (i) una proposición adicionando un inciso al artículo transitorio 1, relativa a la aplicación del enfoque diferencial y de género en el SIVJRNR, suscrita por los representantes Angélica Lozano, Alirio Uribe, Ángela Robledo y Carlos Germán Navas Talero y avalada por el Ministro del Interior a través de su firma[255]; y (ii) una proposición presentada por los representantes Ángela Robledo, Alirio Uribe y otra firma ilegible, que incluyó la obligación de crear en la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP un *"equipo de investigación especial para casos de violencia sexual"*[256], en el artículo transitorio 7, igualmente suscrita por el mencionado Ministro.

En consecuencia, además de que todas las modificaciones contaron con el aval expreso del Ministro del Interior, es claro que su contenido se relaciona de manera directa con lo pactado en el Acuerdo Final, pues todas ellas –en esencia– aluden a la implementación del SIVJRNR, como parte del capítulo 5, referente al acuerdo sobre las víctimas del conflicto. De esta manera, las distintas normas propuestas encuentran respaldo en dicho documento. Ello se observa, (i) en lo referente a la autonomía de la JEP[257]; (ii) en la definición temporal de competencias por los delitos relacionados con el proceso de dejación de armas[258]; (iii) en el alcance delimitado de los actores beneficiados

---

[253] *Ibídem*, pp. 26 - 27.
[254] *Ibídem*, p. 27.
[255] *"El sistema integral tendrá un enfoque diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres".* Folio 303 del cuaderno 3.
[256] Folios 304 y 305 del cuaderno 3.
[257] Dice el Acuerdo Final: *"**5.1.1.1.1. Criterios orientadores.** (…) **Imparcialidad e independencia.** La comisión será un mecanismo imparcial e independiente con plena autonomía para el desarrollo de su mandato y el cumplimiento de sus funciones".* Más adelante, al referirse a la JEP, menciona que: *"**9.-** La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), es una jurisdicción especial que ejerce funciones judiciales de manera autónoma y preferente sobre los asuntos de su competencia, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos. Entrará en vigor en los términos establecidos en el Acuerdo Final. (…)".* Acuerdo Final, puntos 5.1.1.1.1 y 5.1.2, numeral 9, pp. 132 y 145.
[258] *"(…) Respecto [de] 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, ocurridas desde la entrada en vigor del Acuerdo Final hasta la finalización del proceso de dejación de armas".* Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 9, p. 145.

con el tratamiento penal especial[259]; (iv) en la participación procesal de las víctimas[260]; (v) en la creación del fuero de atracción[261]; (vi) en la delimitación del alcance de la JEP respecto de terceros[262]; (vii) en la habilitación para la participación en política[263] y (viii) en la incorporación del enfoque diferencial y de género[264].

f) Publicación oficial del texto aprobado

Por último, en observancia del requisito de publicidad dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011[265], se efectuó la publicación del texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en la Gaceta del Congreso No. 37 del 2 de febrero de 2017[266].

Por consiguiente, este Tribunal observa que, visto el segundo debate, se cumplió con todos los requisitos de procedimiento previstos en la

---

[259] *"**32.** El componente de justicia del Sistema Integral de verdad, Justicia, Reparación, y No Repetición se aplicará a todos los que participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado. Se aplicará a los investigados o condenados por el delito de rebelión u otros relacionados con el conflicto, aunque no pertenezca a las organizaciones armadas en rebelión. // Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del Sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno Nacional".* Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 32. P. 148.

[260] *"**17.** El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, tendrá como finalidades primordiales la consolidación de la paz, y la garantía de los derechos de las víctimas". "**20.** Las víctimas gozan de los derechos a la verdad, justicia, reparación, y garantías de no repetición. Para garantizar estos derechos participarán en el SIVJRNR conforme a lo establecido en los reglamentos de desarrollo del componente de justicia, y, entre otros, deberán ser oídas en los supuestos de priorización y selección de casos. Los reglamentos deberán respetar el derecho de las víctimas a una justicia pronta, cumplida y eficiente".* Acuerdo Final, punto 5.1.2, numerales 17 y 22, pp. 124 y 147.

[261] *"**33.** El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa y en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas. (...)".* Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 33, p. 149.

[262] Al respecto, se encuentran los puntos 32, 48 y 58 del Acuerdo. En el primero de ellos se manifiesta que *"(...) También serán de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz las conductas de financiación o colaboración con los grupos paramilitares, o con cualquier actor del conflicto, que no sean resultado de coacciones, respecto de aquellas personas que tuvieron una participación activa o determinante en la comisión de los crímenes [de] competencia de esta jurisdicción, según lo establecido en el numeral 40, salvo que previamente hubieren sido condenadas por la justicia por esas mismas conductas. Los órganos de la JEP decidirán, según el caso, el procedimiento apropiado. De conformidad con el numeral 48 (t) y el 58 (e) serán llamados a comparecer ante la Jurisdicción Especial para la Paz, por parte de la Sección de Revisión del Tribunal, aquellas personas que hubieran tenido una participación determinante en una de las conductas de que trata el numeral 40 y no hubieren comparecido previamente ante la Sala de Verdad y Reconocimiento".* El numeral 40 incluye las siguientes conductas: *"(...) los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra –esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática–, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores (...)".*

[263] *"**36.** La imposición de cualquier sanción en el SIVJRNR no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política, para lo cual las partes acordarán las reformas constitucionales pertinentes".* Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 36, p. 150.

[264] *"(...) [L]as diferentes medidas y mecanismos del Sistema Integral deben contribuir al cumplimiento de los siguientes objetivos: (...) **Enfoque territorial, diferencial y de género**, mediante el tratamiento diferenciado de territorios y poblaciones, en especial de las víctimas mujeres, de los niños y las niñas, y de las poblaciones y los colectivos más humildes y más vulnerables, y por tanto más afectadas por el conflicto".* Acuerdo Final, punto 5.1, p. 128.

[265] Como ya se dijo, la norma en cita dispone que: *"(...) Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias **y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso**. Órgano de publicación de la Rama Legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad. (...)".* Énfasis por fuera del texto original.

[266] Versión digital enviada mediante comunicación del 21 de abril de 2017. Folio 175 del cuaderno 3.

Constitución, en el Acto Legislativo 01 de 2016 y en el Reglamento del Congreso.

4.4.7. Tiempo transcurrido entre el primero y el segundo debate en la Cámara de Representantes

A falta de norma especial sobre la materia, se aplica para el efecto la regla prevista en el inciso 1 del artículo 160 de la Constitución, en el que se señala que *"[e]ntre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días (…)".* En el caso *sub-judice*, la votación en primer debate tuvo lugar el 18 de enero de 2017, mientras que en la Plenaria se llevó a cabo el día 1 de febrero del año en cita, por lo que el tiempo transcurrido fue de 13 días, en cumplimiento del mandato constitucional previamente transcrito.

4.4.8. Audiencia pública en el Senado

El día 14 de febrero de 2017, según consta en la Gaceta del Congreso No. 109 del 1 de marzo del año en cita, se realizó una nueva audiencia pública, ahora en la Comisión Primera del Senado de la República[267]. Su convocatoria se efectuó mediante la Resolución 08 de 2017[268], y en ella participaron distintos interesados que expusieron sus puntos de vista sobre el proyecto en curso[269]. La audiencia, a juicio de este Tribunal, más allá de simbolizar un desarrollo del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992[270], cumplió con la carga señalada en el artículo 232 de dicho estatuto normativo[271], consistente en incluir en la ponencia el resumen o la síntesis de las propuestas que se consideren importantes y las razones para su aceptación o rechazo. La observancia de este requisito se evaluará más adelante, al momento de verificar lo referente a la elaboración y publicación del informe de ponencia para primer debate.

4.4.9. Del tercer debate (designación de ponentes, informe de ponencia, anuncio previo y aprobación de la iniciativa) en la Comisión Primera del Senado de la República

Siguiendo las consideraciones expuestas en el acápite 4.4.4 de esta sentencia,

---

[267] Folios 27 y ss. del cuaderno 2.

[268] Publicada el 8 de febrero de 2017.

[269] Se advierte la participación en la audiencia de varios abogados litigantes, así como de los siguientes organismos: Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación; Fiscalía General de la Nación; Corte Interamericana de Derechos Humanos (a través del Perito Jean Carlo Mejía Azuero); Comisión Colombiana de Juristas; Sisma Mujer; CINEP; CODHES; Ruta Pacífica de las Mujeres; Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; Viva la Ciudadanía; DEJUSTICIA; Mesa Nacional de Víctimas; Observatorio de Derechos Humanos; Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado; Corporación Excelencia en la Justicia; y Movimiento Voces de Paz y Reconciliación. Gaceta del Congreso No. 109 de 2017.

[270] La norma en cita dispone que: *"**Artículo 230. Observaciones a los proyectos por particulares.** Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes. // La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debita atención y oportunidad (…)".*

[271] Sobre el particular, el artículo 232 de la Ley 5ª de 1992 establece lo siguiente: *"**Artículo 232. Contenido de la ponencia.** El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones".*

se verificará el cumplimiento de los requisitos de forma relacionados con el tercer debate de la iniciativa en la Comisión Primera del Senado de la República. Tales requisitos, como ya se ha dicho, suponen acreditar: (a) la designación de ponentes; (b) la elaboración y publicación del informe de ponencia; (c) el anuncio previo de votación; (d) la deliberación y aprobación de la iniciativa siguiendo para el efecto las reglas sobre mayorías, sistemas y forma de votación; (e) el aval gubernamental y (f) la publicación oficial del texto aprobado.

a) Designación de ponentes

En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992[272], y en aras de garantizar la participación de las diferentes bancadas, se designaron como ponentes a los senadores Roosevelt Rodríguez[273], Claudia López[274], Doris Vega[275], Hernán Andrade[276], Alexander López Maya[277], Jaime Amín[278] y Juan Manuel Galán[279]. De esta manera, se aseguró los fines de representación y de pluralismo que acompañan la elaboración de ponencias colectivas[280].

b) Elaboración y publicación del informe de ponencia

En la Comisión Primera del Senado de la República se presentaron tres ponencias. La primera del senador Alexander López Maya, en la que se pide aprobar la iniciativa (también denominada *ponencia alternativa*), junto con un pliego de modificaciones sin aval. Esta ponencia aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 74 del 17 de febrero de 2017[281]. La segunda del senador Jaime Amín, en la que se solicita el archivo de la iniciativa, cuya publicación se realizó en la Gaceta del Congreso No. 92 del día 21 del mes y año cita[282]. Y, la tercera, que reúne la posición mayoritaria de los senadores ponentes[283], en la que se plantea la aprobación de la iniciativa[284] y cuya

---

[272] Transcrito con anterioridad al realizar el control formal o de procedimiento sobre la actuación surtida en la Cámara de Representantes.
[273] Partido de la U.
[274] Partido Alianza Verde.
[275] Partido Opción Ciudadana.
[276] Partido Conservador.
[277] Partido Polo Democrático.
[278] Partido Centro Democrático.
[279] Partido Liberal.
[280] La designación consta en el Acta No. MD-19, en la que también se incluyó al senador Germán Varón Cotrino, quien de forma autónoma y voluntaria renunció a su condición de ponente.
[281] Versión digital enviada mediante comunicación del 21 de abril de 2017. Folio 345 del cuaderno 3. La ponencia, luego de referir a la audiencia pública y de realizar un breve resumen del contenido del proyecto, plantea los siguientes ajustes: (i) la participación de las víctimas debe tener garantías precisas de acceso para que asegurar su defensa real y efectiva; (ii) el acto legislativo debe incluir como principio rector el respeto al DIDH; (ii) el texto propuesto debe corresponder en su integridad a la garantía de la reparación integral, por lo que no cabe la priorización que se propone, ni su limitación al universo de las víctimas, ni excluir el deber de indemnizar cuanto se otorguen amnistías, indultos o se renuncie a la persecución penal; (iv) el capítulo sobre las normas aplicables a la Fuerza Pública no guarda conexidad con el texto del Acuerdo Final y genera contradicciones con el DIDH, el DIH y el DPI; y (v) la iniciativa debe incluir medidas de acción afirmativa a favor de los pueblos tribales.
[282] Versión digital enviada mediante comunicación del 21 de abril de 2017. Folio 345 del cuaderno 3. Esta ponencia sigue en esencia los mismos comentarios que fueron expuestos en la Cámara de Representantes por el congresista Samuel Hoyos Mejía.
[283] Hernán Andrade, Roosvelt Rodríguez, Claudia López, Doris Vega y Juan Manuel Galán.
[284] Expresamente se señala que: "Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (Acto Legislativo número 01 de 2016) y de los requisitos

divulgación se llevó a cabo en la Gaceta del Congreso No. 87 del 20 de febrero de 2017[285].

Como se infiere de lo expuesto, es claro que, con las actuaciones realizadas, se dio cumplimiento al artículo 157 de la Ley 5ª de 1992, en armonía con lo previsto en los artículos 142 y 160 de la Constitución Política[286], los cuales exigen dar primer debate a los proyectos de ley en comisiones y publicar el informe de ponencia en la Gaceta del Congreso[287].

En cuanto a su contenido, la ponencia mayoritaria que dio lugar a la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2017, luego de referir a los antecedentes de la iniciativa y a la explicación de su alcance normativo, se enfocó en relacionar las proposiciones que surgieron durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, indicando con claridad cuáles de ellas habían sido avaladas por el Gobierno Nacional y cuáles no, y las razones para ello[288]. De igual manera, la ponencia comprende las observaciones y propuestas más importantes formuladas por la ciudadanía en la audiencia del 14 de febrero, resaltando expresamente los motivos para su aceptación o rechazo[289], según se establece en el citado artículo 232 de la Ley 5ª de 1992.

c) Anuncio previo de votación

Inicialmente, el anuncio previo del proyecto se realizó en la sesión del 20 de febrero de 2017, según consta en el Acta No. 04 de esa fecha, publicada en la

---

establecidos en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los señores miembros de la Comisión Primera del Senado, dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 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* – Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, con el pliego de modificaciones a que se refiere la presente ponencia." Gaceta del Congreso No. 87 de 2017, p. 23.

[285] Versión digital enviada mediante comunicación del 21 de abril de 2017. Folio 345 del cuaderno 3.

[286] Las normas en cita, en el aparte pertinente, disponen que: *"**Artículo 157. Iniciación del debate.** La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. (...)". "**Artículo 142.** Cada cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley (...)". "**Artículo 160.** (...) Todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente".*

[287] Sobre la importancia de la Gaceta del Congreso en términos de publicidad, el artículo 2° de la Ley 1431 de 2011 señala que: *"(...) Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, **las ponencias** y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la **Gaceta del Congreso**, órgano de publicación de la rama legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad. (...)".*

[288] Aun cuando la Constitución y la ley no incluyen la obligación de relacionar las proposiciones que se presentan en el tránsito entre Cámaras, la recopilación de tal información asegura el principio de publicidad que rige el procedimiento legislativo. Cabe mencionar que, respecto de la ponencia mayoritaria, la senadora Claudia López presentó varias salvedades que se concretan en los siguientes puntos: (i) considera que no cabe excluir al DPI, ni al DIDH, como fuentes normativas para establecer la responsabilidad de mando; (ii) dicha responsabilidad puede derivarse por omisión y justificarse a partir de la información disponible al momento en que ocurrieron los hechos; (iii) la misma debe extenderse a las autoridades civiles, al igual que a los mandos de las FARC-EP; y (iv) no cabe limitar la satisfacción de los derechos de las víctimas, a medidas de restricción basadas en la sostenibilidad financiera, cuando lo que se exige es una reparación integral. Gaceta del Congreso No. 87 de 2017, pp. 32 - 34.

[289] Gaceta del Congreso No. 87 de 2017, pp. 6 - 12.

Gaceta del Congreso No. 169 de marzo 24 del presente año. Allí se advierte, en la página 3, lo siguiente:

> "Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al proyecto que por su disposición se someterá a discusión y votación **en la próxima sesión**. **1**.- Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara (acumulado), con 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 y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.* (Jurisdicción Especial para la Paz)." [290]

Luego, al final de la sesión, se especifica que:

> "Siendo la 6:17 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca **para el día martes 21 de febrero de 2017** a partir de las 10:00 a.m., en el salón de sesiones (Guillermo-Valencia) Capitolio Nacional"[291].

Tal como se verificará en el acápite subsiguiente, la discusión de la iniciativa comenzó en la sesión anunciada con la deliberación y votación de la ponencia de archivo y, a continuación, con la ponencia alternativa; siendo necesario realizar un nuevo anuncio para abordar el examen de la ponencia mayoritaria, el cual se realizó en los siguientes términos:

> "Atendiendo instrucciones de la Presidencia[,] por Secretaría se da lectura al proyecto que por su disposición se someterá a discusión y votación en la próxima sesión: **1.-** Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara (acumulado), con 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 y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.* (Jurisdicción Especial para la Paz). // Siendo la 4:10 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el **día miércoles 22 de febrero de 2017**, a partir de las 10:00 a. m., en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional."[292]

Como se observa, ambos anuncios satisfacen las exigencias previstas en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, previamente señaladas, pues se trata de fechas ciertas y determinadas para llevar a cabo el acto de votación, esto es, los días 21 y 22 de febrero de 2017.

d) Deliberación y votación de la iniciativa, mayorías requeridas, sistema y forma de votación

El debate y discusión de esta iniciativa inició en la sesión anunciada del 21 de febrero de 2017, como consta en el Acta No. 05 de esa fecha, la cual aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 170 del 24 de marzo del año en curso[293]. La forma como se surtió la votación fue la siguiente:

(i) Para empezar, es preciso mencionar que la publicación de los informes de ponencia en las Gacetas del Congreso se realizó con anterioridad al momento

---

[290] Gaceta del Congreso No. 169 de 2017, p. 3. Énfasis por fuera del texto original.
[291] Gaceta del Congreso No. 169 de 2017, p. 16. Énfasis por fuera del texto original.
[292] Gaceta del Congreso No. 170 de 2017, p. 44. Énfasis por fuera del texto original.
[293] Versión digital enviada mediante comunicación del 21 de abril de 2017. Folio 345 del cuaderno 3.

programado para dar inicio al debate y votación del proyecto. En este sentido, es necesario aclarar que la ponencia negativa pidiendo el archivo presentada por el senador Jaime Amín, a pesar de que concuerda en su fecha tanto el acto de divulgación como el del inicio del estudio de la iniciativa en la Comisión Primera del Senado de la República (esto, es, el 21 de febrero de 2017), ella fue conocida y distribuida de forma previa a la apertura de las discusiones, como se certifica por el Secretario de la citada Comisión[294].

(ii) Las distintas votaciones realizadas se llevaron a cabo mediante la votación nominal y pública, en los términos consagrados en el artículo 133 del Texto Superior.

(iii) Como se deriva del reglamento y por razones de economía, la ponencia de archivo debía ser sometida inicialmente a votación[295], siendo negada con un resultado de 11 votos por el no y cuatro por el sí[296]. En la toma de esta decisión se acreditó el *quórum* y las mayorías requeridas, conforme se señala en los artículos 145 y 146 del Texto Superior[297], si se tiene en cuenta que el número de senadores de la Comisión Primera asciende a 19 miembros, según se establece en el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992.

(iv) A continuación, en virtud del reglamento, se procedió con el examen y votación de la ponencia favorable que fue radicada en primer lugar[298], cuyo acontecimiento tuvo lugar con la *ponencia alternativa* presentada por el senador Alexander López Maya el día 17 de febrero de 2017[299]. Al verificar el acta de la sesión se aprecia que esta ponencia fue negada con una votación de 13 votos por el no y tres por el sí, en observancia de las reglas sobre *quórum* y mayorías previstas en la Constitución y la ley.

---

[294] Particularmente, consta en el Acta No 05 que al momento de abrir el debate, el Secretario de la Comisión, a petición del Presidente, informó sobre los tres informes de ponencia existentes y en cuanto al del senador Jaime Amín dijo: "(…) Y otra ponencia que está repartiendo el funcionario de la Comisión Primera de Senado del senador Jaime Amín que concluye con la siguiente proposición: Con base en las anteriores consideraciones presento ponencia desfavorable y en consecuencia solicito se archive el Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara acumulado con el 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".* Gaceta del Congreso No. 170 de 2017, p. 4. Esta actuación guarda consonancia con lo previsto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, en la que se admite la distribución de la ponencia de forma manual para agilizar el trámite de los proyectos. En concreto, la norma en cita dispone que: *"**Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia.** El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. // Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso".*

[295] Ley 5ª de 1992, art. 114 y 157.

[296] Gaceta del Congreso No. 170 de 2017, p. 22 - 23.

[297] *"**Artículo 145.** El Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente". "**Artículo 146.** En el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija una mayoría especial".*

[298] Sobre el particular, el artículo 171 de la Ley 5ª de 1992 establece que: *"En el término indicado se presentará la ponencia conjunta. Si ello no fuere posible, **el informe radicado en el primer orden será la base**. En caso de duda, resolverá el Presidente".* Énfasis por fuera del texto original.

[299] Gaceta del Congreso No. 170 de 2017, p. 44.

(v) Una vez concluida la sesión del 21 de febrero, y realizado el anuncio en debida forma, se sometió a discusión y deliberación la ponencia mayoritaria al día siguiente, según consta en la Gaceta del Congreso No. 145 del 14 de marzo de 2017[300], siendo aprobada con el voto favorable de 12 senadores frente al voto negativo de tres de ellos[301].

(vi) Luego, en la misma sesión, se procedió formalmente con la aprobación de la iniciativa. Lo que se constata, al respecto, es que el articulado, el título de la iniciativa, las proposiciones avaladas por el Gobierno Nacional y la pregunta acerca de si la comisión quiere que el proyecto se convierta en una reforma constitucional contaron con el voto favorable de 11 senadores y el voto en contra de cuatro de ellos[302]. Estos mismos resultados fueron certificados por el Secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, en oficio remitido a este Tribunal el 21 de abril de 2017[303]. En este contexto, se advierte que en la *"aprobación"* de la iniciativa se contó con la *mayoría absoluta*, como lo exige el literal g) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016.

(vii) De lo anterior se infiere, por un parte, el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 160 de la Constitución, en el que se establece que la votación del proyecto debe coincidir con la sesión previamente anunciada, esto es, el 22 de febrero de 2017; y por la otra, el acatamiento de lo regulado en el literal j) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, en el que se ordena que la totalidad de la iniciativa, en lo que respecta a su forma, deberá ser decidida en una sola votación.

e) Aval gubernamental

Respecto de la iniciativa sometida a control, al igual que ocurrió en el trámite surtido en la Cámara de Representantes, esta Corporación advierte que se presentaron dos tipos de proposiciones dirigidas a reformar el alcance de la iniciativa. Las primeras incluidas en el pliego de modificaciones como parte del informe de ponencia mayoritaria[304] y las segundas derivadas del debate realizado en la sesión del 22 de febrero de 2017[305].

En ambas proposiciones consta que se otorgó el aval gubernamental. Así, en cuanto a las primeras, la coadyuvancia se registra en la parte final del informe de ponencia, una vez se reproduce el contenido del texto propuesto para aprobación en la Comisión, en donde expresamente el Ministro del Interior ratifica las modificaciones propuestas[306]. Los cambios aluden a lo siguiente[307]:

---

[300] Versión digital enviada mediante comunicación del 21 de abril de 2017. Folio 345 del cuaderno 3. La Gaceta corresponde a una publicación del Acta No. 06 del 22 de febrero de 2017.
[301] Gaceta del Congreso No. 145 de 2017, pp. 34 y 35.
[302] Gaceta del Congreso No. 145 de 2017, pp. 76 y 77.
[303] Folio 345 del cuaderno 3.
[304] Gaceta del Congreso No. 87 de 2017, pp. 13 y ss.
[305] Gaceta del Congreso No. 145 de 2017, pp. 35 y ss.
[306] Puntualmente, se dijo que: "El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio del Interior, de manera atenta y conforme a lo dispuesto en el artículo 1º del Acto Legislativo número 01 de 2016, avala las propuestas incluidas en el pliego de modificaciones de la ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto**

- En el artículo transitorio 1, se incorporó un parágrafo relativo al enfoque de género en el SIVJRNR, en términos concordantes con los ajustes realizados en la Cámara de Representantes. Por lo demás, se adicionó la referencia a los principios de publicidad, transparencia y participación, así como al criterio de mérito en los procesos de selección[308].

- En el artículo transitorio 2, se propuso una nueva fórmula para referir al control sobre la CEV, señalando que: *"(…) La ley reglamentará el mandato, funciones, composición, y funcionamiento, incluyendo* ***los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no*** *menoscaben la autonomía de la Comisión"*[309].

- En el artículo transitorio 3, se insistió en la necesidad de resaltar el carácter autónomo de la UBPD, a través de la consagración de las expresiones que a continuación se resaltan: *"(…) ente* ***autónomo****" y "****sujeta a un régimen legal propio****"*, en el cual se incluirá *"(…)* ***los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben su autonomía****"*[310].

- En el artículo transitorio 5, (i) se buscó precisar el alcance de la JEP frente a los delitos relacionados con el proceso de dejación de armas[311]; (ii) se incluyó la posibilidad de imponer las sanciones ordinarias contempladas en la citada justicia especializada, respecto de los casos de reincidencia[312]; (iii) se aludió a la competencia de enjuiciamiento de la jurisdicción ordinaria respecto de algunos delitos en específico[313]; (iv) se ajustó la redacción del deber de

---

Legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2016 Cámara, *por medio del cual se crea un título de disposiciones transitoritas de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones".* Gaceta del Congreso No. 87 de 2017, p. 32.

[307] Cabe aclarar que, en la presente relación, se excluyen las modificaciones que al final no fueron aprobadas en su integridad al culminar el tránsito legislativo.

[308] *"(…)* ***Parágrafo.*** *El sistema integral tendrá un enfoque diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, y criterios de mérito para su selección".* Gaceta del Congreso No. 87 de 2017, p. 13.

[309] *Ibídem,* p. 14.

[310] *Ibídem,* p. 14. Las expresiones que resaltaban la autonomía fueron suprimidas con posterioridad en el *iter* legislativo.

[311] *"(…) La ley definirá las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas." Ibídem,* p. 15.

[312] Se resalta el aparte propuesto en el pliego de modificaciones: *"(…) Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, este será de conocimiento de la justicia ordinaria. Adicionalmente, en esos casos la JEP evaluará si esta nueva conducta, cuando corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del Sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP,* ***sino las ordinarias contempladas en la misma JEP, que deberán ser cumplidas en los sitios ordinarios de reclusión****". Ibídem,* p. 15.

[313] *"En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal [sobre lavado de activos], cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de dejación de armas, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario. Si respecto de uno de estos casos se planteara un conflicto de competencias, se aplicará el mecanismo de solución previsto en el artículo 9 de*

aportar a la verdad como requisito para acceder al tratamiento especial de la JEP[314] y (v) se adicionó una regla transitoria para garantizar el funcionamiento de esta justicia especializada[315].

- En el artículo transitorio 7, se añadió el criterio de priorización como parte de los mandatos dirigidos a regular la forma como se deben cumplir las funciones por parte de las Salas que integran la JEP[316]; al igual que se dispuso de un nuevo parágrafo para regular de forma transitoria la manera de acreditar los requisitos de los cuales depende el acceso a las distintas alternativas de libertad que se consagran en el SIVJRNR[317].

- En el artículo transitorio 10, se eliminó la fórmula incluida en la Cámara de Representantes, respecto de la ausencia de responsabilidad para los jueces frente a las sentencias que se revisen por la JEP, pues se estimó que resultaba repetitiva[318].

- En el artículo transitorio 12, al regular lo referente al procedimiento de la JEP, se agregó como parte de las materias sometidas a la reserva de ley, la consagración del *"régimen disciplinario aplicable a los funcionarios que no sean magistrados"*[319] y *"los criterios que deberán ser utilizados por la JEP para evaluar si se han presentado o no incumplimientos de las condiciones del sistema, así como la forma de graduar en cada caso las consecuencias que tales incumplimientos acarrean, siempre dentro de los parámetros*

---

este Acto Legislativo". Ibídem, p. 15. Como se verá más adelante, tan solo la referencia al mecanismo de solución de conflictos de competencia fue suprimida en el trámite legislativo.

[314] *"Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como de las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades. Quien aporte de manera dolosa información falsa, o incumpla cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de justicia". Ibíd.* p. 16.

[315] *"(…)* ***Parágrafo 2.*** *Con el fin de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la jurisdicción especial para la paz, el Secretario Ejecutivo y el Presidente o la instancia de gobierno de la JEP que los magistrados de la misma definan, ejercerán de manera exclusiva, y solo durante el tiempo de vigencia de la misma, todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2015 y en la Ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta jurisdicción".*

[316] *"(…) salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elaborados a partir de la gravedad y representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos". Ibídem,* p. 16.

[317] *"(…)* ***Parágrafo 2.*** *Mientras se cumple el procedimiento previsto para el nombramiento definitivo del Secretario Ejecutivo de la JEP la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para la libertad transitoria, anticipada y condicionada o la privación de la libertad en unidad Militar o Policial de los miembros de la Fuerza Pública, será cumplida por la persona que ha sido designada como Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz*
por el responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), según comunicación del 26 de enero de 2017. Estas funciones del Secretario Ejecutivo comenzarán a desarrollarse por esta persona desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo, sin necesidad de que entre en funcionamiento la JEP". Ibídem, p. 18.

[318] *"(…) La revisión de sentencias por la JEP no tendrá nunca como consecuencia la exigencia de responsabilidad de ningún tipo a los jueces que las hubieren proferido como consecuencia del contenido de las mismas, ~~En consecuencia, no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional,~~ sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos." Ibídem,* p. 19.

[319] *Ibídem*, p. 19.

fijados en el Acuerdo Final"[320]. A ello se sumó como parte del reglamento interno del Tribunal para la Paz, la regulación sobre las relaciones entre *"el Presidente, el Secretario Ejecutivo y los demás órganos de la JEP"*[321].

- En los artículos transitorios 14 y 16 se realizaron varios ajustes de forma para dar mayor claridad a su alcance normativo, incluyendo en el primero la supresión de la expresión *"o extralimitarse en sus funciones".*

- En el artículo transitorio 18, se precisó el alcance de la extradición frente a conductas cometidas con posterioridad a la firma del Acuerdo Final. Sobre este punto, se adicionó la modificación que se resalta: *"(...)* ***En caso de que la ejecución de la conducta haya comenzado con posterioridad*** *a la firma del Acuerdo Final y no* ~~*estar*~~ ***esté*** *estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas, la remitirá a la autoridad judicial competente para que sea investigada y juzgada en Colombia, sin excluir la posibilidad de extradición"*[322].

- Finalmente, en el artículo 3, se agregó la siguiente expresión: *"siempre sin alterar lo establecido en el Acuerdo de creación de la JEP y en sus normas de desarrollo",* con el propósito de especificar que las medidas de justicia transicional que se desarrollen en virtud de lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2012, no pueden desconocer lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017[323].

Por otra parte, en cuanto a las propuestas derivadas del debate realizado en la sesión del 22 de febrero de 2017, se encuentra lo siguiente: (i) una proposición en la que se adiciona al artículo transitorio 1, el enfoque territorial como parte del SIVJRNR, al igual que el deber de garantía a cargo del Estado, en lo que atañe a la autonomía administrativa y presupuestal del componente de justicia, para lo cual se habilita el uso de los recursos del Plan de Inversiones para la Paz contenido en el Acto Legislativo 01 de 2016, presentada por el senador Manuel Enríquez Rosero[324]; (ii) una proposición en relación con el mismo artículo, en la que se incluye la *"diversidad étnica y cultural"*, como criterio a tener en cuenta para asegurar la participación equitativa entre hombres y mujeres, en el ingreso a los distintos componentes que integran el SIVJRNR, suscrita por la senadora Claudia López[325]; (iii) una proposición frente al artículo transitorio 2, en la que se realiza una remisión al Acuerdo Final, para efectos de incorporar –en la regulación de la CEV– los principios orientadores allí acordados, presentada por el senador Manuel Enríquez Rosero[326]; (iv) una proposición aclarando las competencias de la UBPD en el artículo transitorio 3, en la que se vincula a los órganos del Estado con el principio de colaboración armónica, realizada igualmente por el

---

[320] *Ibídem*, p. 19.
[321] *Ibídem*, p. 20.
[322] *Ibídem*, p. 21.
[323] *Ibídem*, p. 23.
[324] Folio 351 del cuaderno 3.
[325] Folio 352 del cuaderno 3.
[326] Folio 353 del cuaderno 3.

senador Enríquez Rosero[327]; (v) una proposición en la que se añade al artículo transitorio 5, los objetivos que se persiguen con la JEP, suscrita por el senador en cita[328]; (vi) dos proposiciones en cuanto al artículo transitorio 7, con el fin de delimitar la intervención de los juristas extranjeros en el marco de la JEP, formuladas por la senadora Viviane Morales Hoyos[329]; (vii) una proposición frente al mismo artículo, en la que se incluyen los requisitos para ser elegido magistrado de las Salas que integran la JEP, presentada por el senador Manuel Enríquez Rosero[330]; (viii) una proposición para incluir el deber de rendir cuentas en el artículo transitorio 12, al describir las materias sometidas al reglamento interno de funcionamiento y organización de la JEP, elaborada por la senadora Claudia López[331]; (ix) una proposición anexando un parágrafo al artículo 12, con el propósito de incorporar, en el procedimiento ante la JEP, el deber de desarrollar normativamente los derechos de las víctimas, a cargo del senador Juan Manuel Galán[332]; (x) una proposición incorporando dentro en la JEP, en el artículo previamente reseñado, las reglas de participación de la Procuraduría General de la Nación, a través de sus agentes, firmada por el senador Eduardo Enríquez Maya[333]; (xi) una proposición aclarando en el artículo transitorio 20, que el tratamiento diferenciado previsto en el capítulo VII, solo es aplicable a los miembros de la Fuerza Pública, a quienes se les extenderá las disposiciones previstas en capítulos anteriores, siempre que no sean contrarias a la *naturaleza* de las consagradas en el régimen diferenciado,

---

[327] Folio 354 del cuaderno 3. Puntualmente, se dice que: *"(…) En todo caso, las actividades de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado no podrán sustituir ni impedir las investigaciones de carácter judicial a las que haya lugar en cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado. // Los órganos del Estado brindarán toda la colaboración que requiera la Unidad".*

[328] Folios 355 a 357 del cuaderno 3. En concreto, la norma propuesta señala que: *"(…) Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, respecto de hechos cometidos en el marco del mismo y durante éste que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos. (…)".*

[329] Ambas proposiciones tienen el mismo rigor normativo, el cambio se produce en la referencia a las secciones del Tribunal o a las Salas especializadas de la JEP. Así, a manera de ejemplo, al aludir a las secciones del Tribunal para la Paz se manifiesta que: *"(…) Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sección que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como amicus curiae, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio. Estos últimos actuaran con la única finalidad de aportar un concepto o amicus curiae sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiere la intervención de los juristas extranjeros, estos participaran en los debates de la sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho de voto".* Folio 361 del cuaderno 3.

[330] Folios 358 a 360 del cuaderno 3. Textualmente, se dice que: *"Para ser elegido Magistrado de Sala deberán reunirse los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial".*

[331] Folio 363 del cuaderno 3.

[332] Folio 364 del cuaderno 3. El siguiente es el tenor de la norma propuesta: *"**Parágrafo.** Las normas que regirán la Jurisdicción Especial de Paz, incluirán garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso, encaminadas a que las víctimas puedan satisfacer sus derechos a la verdad, justicia y reparación en el marco de la JEP con medidas diferenciales y especiales para aquellos que se consideren sujetos de especial protección constitucional. Igualmente, deberán garantizar los principios de tratamiento penal especial condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas, centralidad de las víctimas, integralidad; debido proceso, no regresividad en el reconocimiento de derechos y enfoque diferencial y de género".*

[333] *"El Procurador General de la Nación, por sí o sus delegados y agentes, a solicitud de alguno de los magistrados de la sección que conozca del caso, podrá intervenir en las diligencias que el magistrado establezca, para la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz".* Folio 365 del cuaderno 3.

suscrita por varios senadores[334]; y finalmente, (xii) una proposición para establecer el régimen de competencia de la JEP frente a los miembros de la Fuerza Pública, elaborada igualmente por varios senadores[335]. Todas estas proposiciones fueron avaladas por el Ministro del Interior a través de su firma[336], con la particularidad de que las dos últimas también contaron con la aprobación del Ministro de Defensa Nacional[337].

Por lo demás, las proposiciones aprobadas (tanto las incluidas en el pliego de modificaciones, como las derivadas del debate en Comisión) se encuadran dentro de lo pactado en el Acuerdo Final, pues aluden a la implementación del SIVJRNR, previsto en el capítulo 5 sobre las víctimas del conflicto.

Precisamente, en el Acuerdo Final (a) se hace mención al enfoque territorial, diferencial y de género como objetivo del SIVJRNR[338]; (b) se fija el régimen de autonomía de la CEV y de la UBPD[339]; (c) se incluye un límite temporal de competencias por delitos relacionados con el proceso de dejación de armas[340]; (d) se invoca a las normas de desarrollo para graduar el tipo de sanción y los casos en qué procede cada una de ellas[341]; (e) se traza la obligación de garantía del Estado respecto del componente de justicia que hace parte del sistema, tanto en lo que concierne a su autonomía administrativa, como en lo referente a la suficiencia presupuestal[342]; (f) se sujeta el tratamiento especial al deber de aportar la verdad plena[343]; (g) se prevé la participación en calidad de *amicus curiae* de juristas extranjeros en el marco de la JEP[344]; (h) se alude a la no concesión de la extradición por hechos o conductas propias del sistema[345]; (i)

---

[334] Se logran identificar las firmas de los senadores Hernán Andrade Serrano, Armando Benedetti, Manuel Enríquez Rosero, Roosvelt Rodríguez y Carlos Fernando Motoa. El resto resultan ilegibles. Folio 367 del cuaderno 3.

[335] Se resalta el aparte propuesto: *"**Artículo transitorio 22. 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 y sin ánimo de obtener enriquecimiento personal **ilícito** ~~indebido~~, o en caso de que existiera, si ser éste **la causa** determinante de la conducta delictiva. Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios (...)".* Folio 368 del cuaderno 3. Esta proposición, dentro de las firmas legibles, contó con el apoyo de los senadores Hernán Andrade, Manuel Enríquez Rosero, Roosvelt Rodríguez, Armando Benedetti y Carlos Fernando Motoa.

[336] Folios 351 y ss. del cuaderno 3.

[337] Folios 367 y 368 del cuaderno 3.

[338] Acuerdo Final, punto 5.1, p. 128.

[339] Dice el Acuerdo Final: *"**5.1.1.1.1. Criterios orientadores.** (...) **Imparcialidad e independencia.** La comisión será un mecanismo imparcial e independiente con plena autonomía para el desarrollo de su mandato y el cumplimiento de sus funciones".* Más adelante, al referirse a la UBPD, menciona que: *"(...) Esta Unidad tendrá un carácter humanitario y hará parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, reparación y No Repetición. Gozará de la necesaria independencia y de la autonomía administrativa y financiera para garantizar la continuidad en el tiempo del cumplimiento de sus funciones".* Acuerdo Final, puntos 5.1.1.1.1 y 5.1.1.2, pp. 132 y 139.

[340] *"(...) Respecto [de] 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, ocurridas desde la entrada en vigor del Acuerdo Final hasta la finalización del proceso de dejación de armas".* Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 9, p. 145.

[341] *"(...) las normas de desarrollo determinarán de qué manera se graduarán las sanciones y en cuáles casos corresponden sanciones inferiores a los 5 años a quienes no hayan tenido una participación determinante en las conductas más graves y representativas, aun interviniendo en ellas. (...)".* Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 60, p. 165.

[342] *"El Estado garantizará la autonomía y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRNR y en especial del componente de justicia".* Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 16, p. 146.

[343] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 13, p. 146.

[344] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 65, p. 167.

[345] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 72, p. 170.

se resalta el carácter autónomo, preferente y excluyente de la JEP sobre los asuntos de su competencia, descartando a la justicia ordinaria y a cualquier otra que se instale en el futuro[346]; y finalmente, (j) se introduce la posibilidad de incorporar un tratamiento especial, simultáneo, equilibrado y equitativo para los miembros de la Fuerza Pública[347].

f) Publicación oficial del texto aprobado

Por último, en cumplimiento del principio de publicidad al cual se refiere el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011[348], se efectuó la publicación del texto definitivo aprobado en la Comisión Primera del Senado de la República, en la Gaceta del Congreso No. 121 del 3 de marzo 2017[349].

Por consiguiente, la Corte advierte que, visto el tercer debate, se cumplió a cabalidad con todos los requisitos de forma previstos en la Constitución, en el Acto Legislativo 01 de 2016 y en el Reglamento del Congreso.

4.4.10. Tiempo transcurrido entre la aprobación de la iniciativa en la Cámara de Representantes y la iniciación del debate en el Senado

De acuerdo con lo dispuesto en el literal f) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, *"el tránsito del proyecto entre una y otra cámara será de ocho días"*, como excepción a los 15 días que se prevén en el procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 160 de la Constitución[350]. Se trata de un plazo que se consagra en aras de asegurar un espacio de reflexión y estudio sobre la iniciativa, cuya rigurosidad se encuentra en la preservación del *mínimo*, pero que no excluye la posibilidad de que el debate se surta más allá del término previsto. Para la Corte, un mayor tiempo de discusión supone reforzar los pilares que identifican al principio democrático, pues la decisión que se adopte, sin perjuicio de la posición que asuma por los congresistas o los partidos, supondrá un ejercicio de argumentación y convicción colectiva de naturaleza racional y no a las demandas de celeridad o impulso que puedan estar presentes en la aprobación de un proyecto.

De esta manera, visto el caso en concreto, se aprecia que la votación en la Plenaria de la Cámara de Representantes tuvo lugar el 1° de febrero de 2017, mientras que el inicio del debate en la Comisión Primera del Senado de la República se realizó el día 21 del mes y año en cita, por lo que el tiempo transcurrido fue de 20 días, en respeto al mandato específico previsto en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

---

[346] Acuerdo Final, puntos 5.1.2, numerales 9, 15 y 33, pp. 145, 146 y 149.
[347] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numerales 32 y 44, pp. 148, 149 y 152.
[348] Como ya se dijo, la norma en cita dispone que: *"(…) Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias* ***y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso****. Órgano de publicación de la Rama Legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad. (…)".* Énfasis por fuera del texto original.
[349] Versión digital enviada mediante comunicación del 21 de abril de 2017. Folio 345 del cuaderno 3.
[350] *"****Artículo 160.*** *(…) entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberá transcurrir por lo menos quince días. (…)".*

4.4.11. Del cuarto debate (designación de ponentes, informe de ponencia, anuncio previo y aprobación de la iniciativa) en la Plenaria del Senado de la República

Siguiendo las consideraciones expuestas en el acápite 4.4.4 de esta sentencia, se verificará el cumplimiento de los requisitos de forma relacionados con el cuarto debate de la iniciativa en la Plenaria del Senado de la República. Tal como se mencionó con anterioridad, tales requisitos suponen acreditar: (a) la designación de ponentes; (b) la elaboración y publicación del informe de ponencia; (c) el anuncio previo de votación; (d) la deliberación y aprobación de la iniciativa siguiendo para el efecto las reglas sobre mayorías, sistemas y forma de votación; (e) el aval gubernamental y (f) la publicación oficial del texto aprobado.

a) Designación de ponentes

Al finalizar la sesión del 22 de febrero de 2017, y como consta en el Acta No. 06 de esa fecha, se informó por el Presidente de la Comisión Primera del Senado de la República, que seguirían como ponentes para el cuarto debate, los mismos congresistas designados para realizar dicha labor en la instancia anterior, esto es, los senadores Roosvelt Rodríguez, Hernán Andrade, Juan Manuel Galán, Doris Vega, Alexander López Maya, Claudia López y Jaime Amín[351]. De esta manera, se preservó la representación amplia de las distintas bancadas en la elaboración del acto de inicio que permite el desenvolvimiento del debate, garantizando –como ya se ha dicho– los fines de participación y pluralismo, que se derivan de lo previsto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992[352].

b) Elaboración y publicación del informe de ponencia

En la Plenaria del Senado de la República se presentaron cuatro ponencias. La primera del senador Alexander López Maya, cuya publicación se realizó en la Gaceta del Congreso No. 105 del 28 de febrero de 2017[353]. De acuerdo con la proposición con la que termina el informe[354], se trata de una *ponencia positiva*

---

[351] Al concluir la sesión en cita se dijo que: "La Presidencia designa como ponentes para segundo debate a los honorables senadores: *Roosvelt Rodríguez Rengifo (Coordinador), Hernán Andrade Serrano, Juan Manuel Galán Pachón, Doris Clemencia Vega Quiroz, Alexander López Maya, Claudia López Hernández y Jaime Amín Hernández*, con un término de ocho (8) días para rendir el respectivo informe". Gaceta del Congreso No. 145 de 2017, p. 84.

[352] Tal norma, según se manifestó con anterioridad, señala que: *"La designación de ponentes será facultad de la mesa directiva de la respectiva comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al presidente en el trámite del proyecto respectivo. // (…) //* ***Cuando la ponencia sea colectiva la mesa directiva debe garantizar la representación de las diferentes bancadas en la designación de los ponentes****".* Énfasis por fuera del texto original.

[353] Folios 123 y ss. del cuaderno 2.

[354] "En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la honorable plenaria del Senado dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara (acumulado) con 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.* (Jurisdicción Especial para la Paz). Conforme al pliego de modificaciones que se adjunta, en espera [del] aval del gobierno [respecto] de las modificaciones". Gaceta del Congreso No. 105 de 2017, p. 65.

alternativa, en la que se pidió aprobar el proyecto de reforma junto con el pliego de modificaciones propuesto[355].

Para la misma fecha y en la misma Gaceta, se publicó la *ponencia de archivo* presentada por el senador Jaime Amín[356]. Esta ponencia reiteró los mismos argumentos expuestos en su contra en el primer debate[357], y realizó algunas consideraciones puntuales sobre las modificaciones que fueron incluidas en la Comisión Primera de Senado[358].

La tercera ponencia fue radicada por la senadora Claudia López y aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 107 de 2017[359]. En ella se pide aprobar la iniciativa de acuerdo con el pliego de modificaciones propuesto[360].

---

[355] Entre otros, se solicitó la modificación de los siguientes puntos: (i) incluir la participación de las víctimas en el SIVJRNR con mayor detalle y precisión; (ii) reflejar la plena vigencia del DIDH en los órganos de la JEP; (iii) incorporar al concepto de reparación los estándares internacionales que exigen que sea integral, en los componentes de satisfacción, rehabilitación, indemnización, restitución y garantías de no repetición; (iv) suprimir la mención que se hace a los recursos disponibles para regular igualmente la reparación a las víctimas, ya que ello supone negar la protección efectiva de un derecho fundamental por razones de sostenibilidad fiscal; (v) eliminar la excepción que también se consagra al deber de reparar, cuando los miembros de las FARC sean objeto de amnistía o indulto; y (vi) suprimir el capítulo 7 sobre las normas aplicables a los miembros de la Fuerza Pública, en primer lugar, porque se trata de un tema cuya regulación no ha sido confrontada con el DIH, el DIDH, el ER y el DPI; en segundo lugar, porque la responsabilidad de mando no fue parte de los textos pactados en el Acuerdo Final y, por último, porque la modificación sobre la acción de repetición y el llamamiento en garantía conduce a una carga desproporcionada para el Estado, sin soporte alguno en dicho Acuerdo.

[356] Gaceta del Congreso No. 105 de 2017. Folios 107 y ss. del cuaderno 2.

[357] En resumen, (i) se insiste en que la creación de tribunales *ad-hoc* solo se justifica donde las instituciones no son fiables y la democracia se encuentran fragmentada, distinto de lo que ocurre en Colombia, en donde a pesar de las situaciones de crisis y de la posibilidad de mejorar y fortalecer su capacidad operativa, la justicia ordinaria está en capacidad de juzgar las conductas cometidas por cualquiera de los investigados en el marco de la justicia de transición; (ii) si bien CEV y la UBPD tienen un carácter extrajudicial, nada excluye que ellas tengan el deber de denunciar las noticias criminales que lleguen a su conocimiento, para ser investigadas por las autoridades competentes; (iii) no se define el ámbito temporal de competencia de la JEP, cuyo elemento resulta inescindible a la justicia transicional, en desarrollo del deber de no repetición; (iv) no se determina el concepto de conflicto armado para efectos de aplicar la JEP, el cual debe diferenciarse de los hechos aislados de violencia; (v) las sanciones a imponer por la JEP deben ser proporcionales a la conducta cometida, lo que conduciría a que los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio deberían ser castigados con penas privativas de la libertad, como se deriva de la lectura del artículo 77 del Estatuto de Roma; (vi) se debe definir el contenido de la expresión *"conductas estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas",* con el fin de dar mayor claridad en su aplicación y evitar que comportamientos ajenos al proceso se incluyan dentro de tal categoría; (vii) se debe aclarar que toda conducta cometida luego del 1º de diciembre de 2016 es objeto de investigación y sanción por la justicia ordinaria; (viii) no existe justificación para extender la prohibición de extradición a parientes de los miembros de las FARC; (ix) las limitaciones a la Corte Constitucional, aunada a la jurisdicción preferente de la que goza la JEP, "tienen como consecuencia una esterilización del tribunal constitucional, lo cual significa una clara sustitución de la Constitución"; (x) las restricciones al ejercicio de la acción de tutela tornan ilusorio su carácter de recurso sencillo y rápido para el amparo de los derechos fundamentales, permitiendo, en el fondo, que existan actos contrarios a los derechos humanos no susceptibles de control; (xi) existe un trato inequitativo entre los combatientes de las FARC y los miembros de la FFMM, pues mientras a los primeros se los excluye de la responsabilidad de mando, a los segundos se les impone esa modalidad de imputación; y (xii) la participación en política debe condicionarse al cumplimiento efectivo de la sanción o pena.

[358] Al respecto, se destaca lo siguiente: (i) la intervención de los agentes de la Procuraduría debe operar de oficio y no sometida al requerimiento de los magistrados de la JEP; (ii) el uso del Plan de Inversiones para la Paz para garantizar la suficiencia presupuestal del SIVJRNR, no puede sacrificar la prioridad de atender a las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales y la debilidad institucional; y (iii) la priorización de casos permite la existencia de amnistías de facto, cuando el compromiso del Estado debe ser el juzgar todos los hechos criminales cometidos por la FARC.

[359] Folios 149 y ss. del cuaderno 2.

[360] Al respecto, se sugirieron los siguientes cambios: (i) el procurador y sus agentes no deberían intervenir como sujetos procesales, sino en calidad de representantes de las víctimas, en los términos que defina la ley; (ii) la competencia de la JEP sobre terceros debería incluir las conductas de financiación o colaboración con los grupos paramilitares, o cualquier otro actor del conflicto, que no sean resultado de coacciones, siempre

Por tal razón, en el fondo, se trata de otra *ponencia positiva alternativa*.

Finalmente, la *ponencia mayoritaria* en sentido positivo se publicó en la Gaceta del Congreso No. 121 del 3 de marzo de 2017[361]. En cuanto a su contenido, luego de referir a los antecedentes de la iniciativa, se procedió con el examen de la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo[362], en observancia del inciso 3 del artículo 160 de la Constitución[363], reiterado en el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992[364]. A continuación, se explicó el alcance de la iniciativa, para concluir con el pliego de modificaciones avalado por el Gobierno, cuyo examen en detalle se desarrollará más adelante.

En conclusión, vistos los cuatro informes de ponencia, en primer lugar, se advierte por este Tribunal que se cumplió con lo dispuesto en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, en el que se exige la elaboración de dicho documento para continuar con el debate y aprobación de la iniciativa en la plenaria de cada cámara[365]. En segundo lugar, también se acreditó el deber de publicar esas ponencias en la Gaceta del Congreso, según se establece en el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011[366]. Por último, cabe mencionar que en todas ellas se incluyó de nuevo una referencia a la audiencia practicada en el Senado[367] y que, por lo menos, en aquella que dio lugar a la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2017, se cumplió con el deber de indicar las razones por las cuales habían sido rechazas las propuestas que no fueron avaladas por el Gobierno, en cumplimiento del citado artículo 160 de la Constitución.

---

que hubiesen tenido una participación activa o determinante en la comisión de los crímenes pactados en el numeral 40, del punto 5.1.2, del Acuerdo Final; (iii) la reparación no debería sujetarse a los recursos disponibles, pues ella debería ser integral. Por tal razón, el Estado tendría la obligación de asegurar las fuentes de financiación, sin que se pudiese adoptar medidas restrictivas, limitativas o de anulación respecto de los derechos adquiridos de las víctimas. En todo caso, y para todos los efectos, su responsabilidad sería subsidiaria; (iv) la calificación de las conductas cometidas por los miembros de la FFMM debería incluir como fuente el DPI; (v) la responsabilidad de mando debería admitir el título de imputación derivado de la omisión, así como la sujeción al DIDH y al DPI. Por lo demás, los criterios para su configuración deberían ser ilustrativos e incluir la posibilidad de inferir el conocimiento sobre la infracción; (vi) la exclusión de la acción de repetición y el llamamiento en garantía no podría ser procedente frente a los crímenes más graves y representativos; y, por último, (vii) la responsabilidad de mando también debería extenderse a los cabecillas de las FARC.

[361] Folios 256 y ss. del cuaderno 2. La misma aparece suscrita por los senadores Roosvelt Rodríguez, Hernán Andrade, Doris Vega y Juan Manuel Galán.

[362] Gaceta del Congreso No. 121 de 2017, pp. 2 - 14.

[363] *"En el informe a la cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo."*

[364] *"**Artículo 175. Contenido de la ponencia.** En el informe a la cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión".*

[365] En la parte final del artículo 174, se menciona que *"[t]oda ponencia deberá terminar con una proposición que será votada por (…) la plenaria de la respectiva Corporación"*. Esta norma es concordante con lo dispuesto en el encabezado del artículo 175, en el que se exige la elaboración de un informe de ponencia para que la *"cámara plena"* dé *"segundo debate"*.

[366] En particular, el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011, en el aparte pertinente, dispone que: *"(…) Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, **las ponencias** y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo **deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso**. Órgano de publicación de la Rama Legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad. (…)".* Énfasis por fuera del texto original.

[367] Se trata de la audiencia ya descrita en el acápite 4.4.8 de esta providencia.

c) Anuncio previo de votación

Inicialmente, el anuncio previo tuvo lugar en la sesión del 7 de marzo de 2017, según consta en el Acta No. 04 de esa fecha, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 251 del año en curso[368]. Allí, en la página 8, se reseña que la discusión y votación del acto legislativo sometido a control tendría lugar *"en la próxima sesión"*. Ahora bien, tal y como se constatará en el acápite siguiente, en la medida en que no se pudo finalizar la deliberación y votación de la iniciativa en la sesión anunciada, pues se desintegró el *quórum*, se procedió a realizar de nuevo el anuncio previo el 8 de marzo de 2017, conforme consta en el Acta No. 05 publicada en la Gaceta del Congreso No. 252 del 21 de abril del presente año[369].

Textualmente, se dijo que:

> "Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la **próxima sesión**. (…) **Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 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. Procedimiento Legislativo Especial."[370].

De esta manera, y siguiendo la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, es claro que el uso de la expresión: *"en la próxima sesión"*, satisface los requisitos de claridad, certeza y determinación que se establecen en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003.

d) Deliberación y votación de la iniciativa, mayorías requeridas, sistema y forma de votación

El debate y discusión de esta iniciativa inició en la sesión anunciada del 8 de marzo de 2017, como consta en el Acta No. 05 de esa fecha, la cual aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 252 del 21 de abril del año en curso[371]. Sin embargo, como no fue posible concluir las discusiones en la fecha indicada, se continuó con la deliberación y votación el día 13 del mes y año en cita, tal como se consagra en el Acta No. 06, cuya publicación se realizó en la Gaceta del Congreso No. 253 de 2017. La forma como se surtió la votación, unificando lo sucedido en ambas sesiones, fue la siguiente:

(i) Al verificar las distintas votaciones realizadas, se constata que en ellas se acogió la votación nominal y pública, en los términos consagrados en el

[368] Versión digital enviada mediante comunicación del 28 de abril de 2017 del Secretario General del Senado de la República. Folio 36 del cuaderno 1.
[369] Folios 207 y subsiguientes del cuaderno 2.
[370] Gaceta del Congreso No. 252 de 2017, p. 71. Subrayado y sombreado de la fórmula utilizada por fuera del texto original.
[371] Tal información aparece a partir de la página 51.

citado artículo 133 del Texto Superior[372].

(ii) Inicialmente, en la sesión del 8 de marzo de 2017 y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 114 y 157 de la Ley 5ª de 1992[373], se hizo la presentación de la *ponencia de archivo* presentada por el senador Jaime Amín. Sin embargo, antes de proceder con su votación, dicha propuesta fue retirada por el congresista ponente, tal como lo permite el artículo 111 de la ley en cita[374]. En concreto, en el acta de la sesión consta que, luego de explicar las razones por las cuales se consideraba que el proyecto no se debía aprobar, el citado senador pidió voluntariamente que no se sometiera a votación y que quedará como constancia histórica. Sobre este punto, se advierte lo expuesto, en los siguientes términos:

> "**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable senador Jaime Alejandro Amín Hernández:** (…) señor Presidente, yo le voy a solicitar una dispensa para que la ponencia que he tratado de explicar de una manera muy sintética y que recomienda el archivo de este adefesio jurídico, sea tenida como constancia para los anales de la historia constitucional colombiana, quiero decir yo, que el partido no puede acompañar de ninguna manera y bajo ninguna circunstancia la aprobación de este orangután, que además por vía de *Fast Track*, despedaza por completo, repito, la Constitución Política de Colombia.
>
> Por eso le solicito al señor Secretario, que quede como constancia esta proposición de archivo de la Justicia Especial de Paz y el Partido Político que nosotros representamos; se tomará la decisión de no acompañar este procedimiento, ni la decisión que el Congreso de la República va a tomar para mal de la democracia colombiana. Muchas gracias, señor Presidente.
>
> **La Presidencia manifiesta**: (…) queda entonces como constancia, no la vamos a votar"[375].

(iii) Luego, en la misma sesión, se sometió a votación la *ponencia positiva alternativa* presentada por el senador Alexander López Maya, en respuesta a que fue radicada en primer lugar, conforme se establece en el artículo 171 de la Ley 5ª de 1992[376]. Para el momento en que se surtió dicha actuación y las siguientes, el Senado estaba compuesto por 101 integrantes[377]. Al respecto, se

---

[372] La norma en cita dispone que: *"Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley".*

[373] Citados en el acápite 4.4.4 de esta sentencia. La forma como se procedió se explicó por la Secretaría del Senado de la República en los siguientes términos: "(…) vamos a empezar como lo dice la Ley 5ª por la ponencia de archivo, una vez se vote la ponencia de archivo seguimos con las alternativas y finalizamos con la mayoritaria donde tendremos por supuesto el debate con los voceros de todos los partidos (…)". Gaceta del Congreso No. 252 de 2017, p. 51.

[374] *"**Artículo 111. Retiro de mociones y proposiciones.** El autor de una moción o propuesta podrá retirarla en cualquier momento, pero antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones".*

[375] Gaceta del Congreso No. 252 de 2017, pp. 51 y 55.

[376] *"**Artículo 171. Ponencia.** En el término indicado se presentará la ponencia conjunta. Si ello no fuere posible, **el informe radicado en el primer orden será la base**. En caso de duda, resolverá el Presidente".* Énfasis por fuera del texto original.

[377] En este punto, se destaca que el número de senadores se redujo de 102 a 101, en aplicación del artículo 134 del Texto Superior, pues el exsenador Martín Emilio Morales Diz, se encuentra vinculado a un proceso penal por uno de los delitos mencionados en la disposición en cita, dando lugar a la aplicación de la figura conocida como silla vacía. En el aparte pertinente, la referida norma señala que: *"(…) En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por delitos de lesa humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos*

aprecia el siguiente resultado:

> "La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición positiva con que termina el informe de ponencia con el pliego de modificaciones presentada por el honorable senador ponente, Alexánder López Maya, al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara - acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2016 Cámara y, cerrada su discusión abre la votación e indica a la Secretaria abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.
>
> La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.
>
> **Por Secretaría se informa el siguiente resultado**: Por el Sí: 07 // Por el No: 52 // Total: 59 votos"[378].

Como se observa, la votación negativa del informe de ponencia contó con el *quórum* y las mayorías requeridas, según lo previsto en el artículo 146 de la Constitución[379], en armonía con el artículo 118 de la Ley 5ª de 1992[380].

(iv) A continuación, en la misma sesión del 8 de marzo de 2017, se continuó con la presentación de la segunda *ponencia positiva alternativa* presentada por la senadora Claudia López. No obstante, como ya se advirtió, ante la desintegración del *quórum*, se procedió a realizar un nuevo anuncio de votación para la próxima sesión, la cual correspondió al día 13 del mes y año en cita, según consta en la Gaceta No. 253 del 21 de abril de 2017[381].

Al inicio de esta nueva sesión, se sometió a decisión la ponencia mencionada con el siguiente resultado:

> "La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la proposición positiva con que termina el informe de ponencia presentada por la honorable senadora ponente, Claudia Nayibe López Hernández, del Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, 02 de 2016 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2016 Cámara y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.
>
> La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e inferir el resultado de la votación.
>
> **Por Secretaría se informa el siguiente resultado:** Por el Sí: 11 // Por el No: 42 // Total: 53 votos".

Sobre el particular, entiende la Corte que la decisión en cuestión se aprobó

---

*penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos. // **Para efectos de la conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas**. (...)".* Énfasis por fuera del texto original.

[378] Gaceta del Congreso No. 252 de 2017, p. 63.

[379] *"**Artículo 146.** En el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija una mayoría especial".*

[380] *"**Artículo 118. Mayoría simple.** Tiene aplicación en todas las decisiones que adopten las cámaras legislativas, cuando las disposiciones constitucionales no hayan dispuesto otra clase de mayoría".*

[381] Folios 244 y ss. del cuaderno 2.

con la mayoría requerida, pues el artículo 146 de la Constitución Política[382], en concordancia con lo previsto en el artículo 118 de la Ley 5ª de 1992[383] y el literal g) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016[384], limitan la exigencia de la mayoría absoluta únicamente al acto vinculado con la *"aprobación"* de la iniciativa, sin que la misma se pueda extender, por su alcance restrictivo, a la votación negativa de un informe de ponencia.

(v) Después, en la misma sesión del 13 de marzo, se observa que se sometió a aprobación la *ponencia mayoritaria* con los siguientes resultados: (a) la proposición con la que termina el informe fue aprobada con el voto favorable de 62 senadores frente al voto negativo de dos de ellos[385]; (b) el articulado con las proposiciones que fueron avaladas por el Gobierno Nacional contaron con el voto favorable de 60 senadores y el voto en contra de dos de ellos[386]; y, con el mismo resultado, (c) se aprobó el título junto con la pregunta acerca de si la plenaria quiere que el proyecto se convierta en una reforma constitucional[387]. Estos mismos resultados fueron certificados por el Secretario del Senado de la República, en oficio remitido a este Tribunal el 19 de mayo de 2017[388]. De lo expuesto se advierte que, en las decisiones vinculadas con la aprobación de la iniciativa, siempre se contó con *mayoría absoluta,* toda vez que la decisión se adoptó *"por la mayoría de los votos de los integrantes"* de dicha Plenaria, según lo dispone el artículo 117 de la Ley 5ª de 1992.

(vi) Finalmente, como consecuencia del resumen realizado se deriva, por un parte, el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 160 del Texto Superior, en el que se establece que la votación de la iniciativa debe coincidir con la sesión previamente anunciada, esto es, el 13 de marzo de 2017; y por la otra, la plena observancia de lo regulado en el literal j) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, en el que se señala que la totalidad del articulado, junto con las modificaciones avaladas por el Gobierno, deberá ser decidida en una sola votación.

e) Aval gubernamental

En lo que atañe al acto objeto de control, la Corte advierte que igualmente se presentaron dos tipos de proposiciones dirigidas a reformar el alcance de la iniciativa. Las primeras incluidas en el pliego de modificaciones como parte del informe de ponencia mayoritaria[389] y las segundas derivadas del debate realizado en la sesión del 13 de marzo de 2017[390].

---

[382] *"**Artículo 146.** En el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija una mayoría especial".*
[383] *"**Artículo 118. Mayoría simple.** Tiene aplicación en todas las decisiones que adopten las cámaras legislativas, cuando las disposiciones constitucionales no hayan dispuesto otra clase de mayoría".*
[384] *"**Artículo 1.** (...) El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas: (...) **g)** Los proyectos de acto legislativo **serán aprobados** por mayoría absoluta".* Énfasis por fuera del texto original.
[385] Gaceta del Congreso No. 253 de 2017, pp. 36 y 37.
[386] *Ibídem*, pp. 59 y 60.
[387] *Ibídem*, pp. 64 y 65.
[388] Folio 86 del cuaderno 1.
[389] Gaceta del Congreso No. 121 de 2017, pp. 16 y ss.
[390] Gaceta del Congreso No. 253 de 2017, pp. 61 y ss.

En ambas proposiciones consta que se otorgó el aval gubernamental. Así, en cuanto a las primeras, la coadyuvancia se registra en la parte final del informe, en donde expresamente el Ministro del Interior ratifica los cambios propuestos[391]. Estas modificaciones se concretan en lo siguiente[392]:

- En el artículo transitorio 1, se incluyeron las expresiones *"idoneidad ética"* y *"cualificación"*, dentro del catálogo de principios a seguir en el proceso de selección de las personas que integren todos los componentes del SIVJRNR.

- En el artículo transitorio 3, se añadió la referencia a que la ley regulará tanto *"la naturaleza jurídica"* de la UBPD, como las atribuciones necesarias para que dicha entidad pueda cumplir *"efectivamente su mandato de búsqueda humanitaria y extrajudicial"*[393].

- En el artículo transitorio 5, (i) se precisaron los objetivos de la JEP[394]; (ii) se esbozó la manera en que la ley definirá las conductas delictivas vinculadas con el proceso de dejación de armas[395]; y (iii) se incluyeron dos incisos en aras de delimitar las conductas que serán objeto de competencia de la JEP y de la jurisdicción ordinaria[396].

- En el artículo transitorio 10 tan sólo se realizó un ajuste de forma con la inclusión de la expresión *"transitorio"*, con la finalidad de aclarar la remisión normativa que se efectúa en dicho artículo.

---

[391] Puntualmente, se dijo que: "El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio del Interior, de manera atenta y conforme a lo dispuesto en el artículo 1º del Acto Legislativo número 01 de 2016, avala las propuestas incluidas en el pliego de modificaciones de la ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2016 Cámara**, *por medio del cual se crea un título de disposiciones transitoritas de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones".* Gaceta del Congreso No. 121 de 2017, pp. 26 y 27.

[392] Cabe aclarar que, en la presente relación, se excluyen las modificaciones que al final no fueron aprobadas en su integridad al culminar el tránsito legislativo.

[393] Gaceta del Congreso No. 121 de 2017, p. 18.

[394] *"(…) La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, 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 o 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. Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; 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 mediante la comisión de las mencionadas conductas. (…)* ~~*de hechos cometidos en el marco del mismo y durante este que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos*~~*". Ibídem,* p. 19. Énfasis conforme al texto original.

[395] *"(…) La ley definirá las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas conforme a lo establecido en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final, y la JEP evaluará en cada caso ese vínculo de acuerdo con los parámetros trazados por esa ley". Ibídem,* p. 19. Énfasis conforme al texto original.

[396] *"(…) Corresponderá a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el Libro Segundo, Capítulo Quinto, Título Décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan por no combatientes, financiadores o agentes del Estado respecto de bienes inmuebles que hayan sido adquiridos mediante despojo o abandono forzado, siempre que por parte de aquellos se hayan realizado actos de ejecución después de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. // Si respecto de uno de los casos previstos en los dos párrafos anteriores se planteara un conflicto de competencias, se aplicará el mecanismo de solución previsto en el artículo 9 transitorio de este acto legislativo." Ibídem,* p. 20.

- En el artículo transitorio 12, más allá de un cambio en el vocablo "*criterios*" por "*parámetros*", se adicionaron dos nuevos incisos. En el primero, se regula la actividad probatoria necesaria para hacer comparecer ante la JEP, a una persona señalada de haber incurrido en los delitos de que trata el numeral 40 del punto 5.1.2 del Acuerdo Final[397]. En el segundo, se asigna a la ley la regulación de la reserva de las actuaciones procesales para garantizar los derechos fundamentales al buen nombre e intimidad[398].

- Por último, en el artículo transitorio 16, se precisaron las conductas punibles más graves y representativas que habilitan la competencia de la JEP sobre terceros[399].

Por otra parte, en cuanto a las propuestas derivadas del debate realizado en la sesión del 13 de marzo de 2017, se encuentra lo siguiente: (i) una proposición adicionando al artículo transitorio 1, la aplicación del enfoque diferencial y de género en todas las fases y procedimientos del SIVJRNR, presentada por el senador Iván Cepeda[400]; (ii) una proposición respecto del artículo transitorio 3, en la que se promueve la participación de las víctimas y sus organizaciones en los procesos de localización, recuperación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas[401]; (iii) una proposición para incluir dentro de las competencias de la JEP, en el artículo transitorio 5, las personas que hayan sido condenadas, procesadas o investigadas por ser parte de las FARC-EP, a través de providencias judiciales dictadas antes del 1º de

---

397 *"(…) En los supuestos en los que la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad solicite a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz que haga comparecer a una persona respecto de la cual hubiere fundamentos claros y suficientes que hagan presumir su participación determinante en una de las conductas que trata el numeral 40 del punto 5.1.2 del Acuerdo Final, la Sala no podrá fundamentar su solicitud, ni la sección podrá con base exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberá corroborarlos a través de otras pruebas". Ibídem,* p. 23. En citado numeral 40 se incluyen *"los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma".*

398 *"(…) La ley determinará qué actuaciones procesales de las que corresponde desarrollar a las Salas de la JEP deben estar protegidas por la reserva con el fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad de todos aquellos cuyas conductas sean competencia de la JEP". Ibídem,* p. 24.

399 Se resalta la parte incluida en el pliego de modificaciones: *"(…) Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieren tenido una participación activa o determinante en la comisión de los siguientes delitos: el genocidio, delitos de lesa humanidad, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma". Ibídem,* p. 25.

400 *"(…) El enfoque de género y diferencial se aplicará en todas las fases y procedimientos del sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto".* Folio 325 del cuaderno 3.

401 Se resalta el aparte propuesto: *"(…) Los órganos del Estado brindarán toda la colaboración que requiera la Unidad [se hace referencia a la UBPD]. Se deberá promover la participación de las víctimas y sus organizaciones en todas las fases del proceso de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado".* Folio 326 del cuaderno 3. La firma del senador que presentó esta proposición resulta ilegible.

diciembre de 2016[402]; (iv) una proposición en relación con el mismo artículo, en la que se consagra el tratamiento penal diferenciado que acompaña el proceso de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, siguiendo lo pactado en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final[403]; (v) una proposición respecto del artículo transitorio 9, con el fin de regular la forma de resolver los conflictos entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena, formulada por los senadores Marco Avirama y Luis Evelis Andrade[404]; (vi) una proposición en la que se añade al artículo transitorio 12, la imposibilidad de ordenar la comparecencia a las personas por su participación determinante en los delitos descritos en el numeral 40 del punto 5.1.2 del Acuerdo Final, con base exclusivamente en los informes de la JEP, suscrita por el senador Roosvelt Rodríguez[405]; (vii) una proposición frente al artículo transitorio 16, dirigida a precisar lo que se entiende por *"participación determinante"*, en el ámbito regulatorio de la competencia de la JEP sobre terceros, suscrita por varios senadores[406]; (viii) una proposición respecto de este mismo artículo[407], en la que se exige que las solicitudes y decisiones de la justicia especializada frente a terceras personas, no se podrán *"fundamentar exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otros* ***medios*** *de pruebas"*; y finalmente, (ix) una proposición en la que se adiciona un artículo nuevo, sobre la naturaleza y alcance del tratamiento diferenciado para agentes del Estado, formulada por varios congresistas[408]. Cabe aclarar que, en todas las

---

[402] *"(…) La JEP también ejercerá su competencia respecto de las personas que en providencias judiciales hayan sido condenadas, procesadas o investigadas por la pertenencia a las FARC EP, dictadas antes del 1º de diciembre de 2016, aunque no estuvieran en el listado de dicho grupo. (…)".* Folio 327 del cuaderno 3. La firma del senador que formuló esta proposición es ininteligible.

[403] *"(…) La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidas por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia".* Folio 330 del cuaderno 3. Cabe aclarar que no se logra identificar el nombre del senador que suscribió esta proposición.

[404] *"(…) Los conflictos de competencia entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena serán dirimidos por una Sala Incidental conformada por dos (2) magistrados de las Salas o Secciones de la JEP no afectadas por dicho conflicto jurisdiccional y dos (2) autoridades tradicionales del pueblo indígena que ejerció o está ejerciendo jurisdicción en el caso concreto. 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. En el reglamento de la JEP se establecerán los mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena y se incluirán 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".* Folio 333 del cuaderno 3.

[405] *"(…) En los supuestos en los que la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad solicite a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz que haga comparecer a una persona respecto de la cual hubiere fundamentos claros y suficientes que hagan presumir su participación determinante en una de las conductas que trata el numeral 40 del punto 5.1.2 del Acuerdo Final, la Sala no podrá fundamentar su solicitud, ni la sección podrá* ***ordenarles comparecer*** *con base exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberá corroborarlos a través de otras pruebas".* Folio 334 del cuaderno 3. Como se observa complementa la proposición realizada en el informe de ponencia sobre este mismo punto.

[406] *"(…) Se entiende por participación determinante para estos efectos aquella acción eficaz y decisiva en la realización de los delitos enunciados. (…)".* Folio 335 del cuaderno 3. Entre los senadores firmantes se logra identificar a Germán Varón Cotrino, Daira Galvis, Armando Benedetti y Roosvelt Rodríguez.

[407] Folio 336 del cuaderno 3. Las firmas de los senadores resultan ilegibles.

[408] Corresponde en su integridad al actual artículo transitorio 17 del Acto Legislativo 01 de 2017. En concreto, la norma en cita dispone que: *"****Tratamiento diferenciado para Agentes del Estado.*** *El componente de Justicia del SIVJRNR también se aplicará respecto de los Agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho*

propuestas realizadas en la citada sesión del 13 de marzo de 2017, al lado de las firmas de los senadores, aparece el aval expreso del Ministro del Interior.

Por último, advierte la Corte que el conjunto de proposiciones aprobadas ya sea con ocasión del pliego de modificaciones, o en virtud del debate surtido en la plenaria, guarda relación con lo pactado en el Acuerdo Final, tal como lo exigía para aquel momento el literal h) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Precisamente, en el Acuerdo Final (a) se hace referencia a la idoneidad ética y a la experticia que deben tener las personas que integren los componentes de la JEP. Así, por ejemplo, en el punto 5.1.1.1.5 se alude a los requisitos en el proceso de elección de los miembros de la CEV, entre los cuales se hallan *"la **idoneidad ética**, la imparcialidad, la independencia, el compromiso con los derechos humanos y la justicia, la ausencia de conflictos de interés, y el conocimiento del conflicto armado, del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos, y la reconocida trayectoria en alguno de estos campos"*[409]. Por su parte, en cuanto a la UBPD, se señala que su director será escogido conforme al mismo procedimiento de selección de los magistrados de la JEP, *"sobre la base de criterios de **idoneidad** y **excelencia** que se elaborarán teniendo en cuenta las sugerencias del Comité Internacional de la Cruz Roja y la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas"*[410]. Por último, en lo que atañe al carácter altamente calificado que deben tener las personas elegidas en el Tribunal para la Paz, se destaca lo previsto en el numeral 65 del punto 5.1.2, en el que se afirma lo siguiente: *"[Los magistrados] deberán estar altamente calificados y deberá incluirse expertos en distintas ramas del derecho, con énfasis en conocimiento del DIH, [DDHH] o resolución de conflictos. El Tribunal deberá ser conformado con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres y respeto a la diversidad étnica y cultural, y será elegido mediante un proceso de selección que de confianza a la sociedad colombiana y a los distintos sectores que la conforman. // Para ser elegido Magistrado del Tribunal para la Paz deberán reunirse los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado de Colombia. En ningún caso se aplicará un sistema de carrera"*[411].

---

tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garantes de derecho por parte del Estado. // Se entiende por Agentes del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como Miembro de las Corporaciones Públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios, que hayan participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado. Para que tales conductas puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, estas debieron realizarse mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno, y sin ánimo de enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser éste el determinante de la conducta delictiva." La proposición aparece suscrita, entre otros, por los senadores Hernán Andrade Serrano, Myriam Paredes, Mauricio Delgado y Efraín Cepeda.

[409] Acuerdo Final, punto 5.1.1.1.5, p. 137. Énfasis por fuera del texto original.

[410] Acuerdo Final, punto 5.1.1.2, p. 142. Énfasis por fuera del texto original.

[411] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 65, p. 167. Por la vía de la remisión, se adicionan requisitos afines con la idoneidad ética, como lo son, *"no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos"*, y *"haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la*

También, en el Acuerdo Final, (b) se alude al enfoque diferencial y de género como objetivo del SIVJRNR[412]; (c) se consagra un mandato expreso que exige el desarrollo normativo de la UBPD, en lo que atañe a su organización[413]; (d) se prevé la participación de las víctimas y sus organizaciones en los procesos de localización, recuperación, identificación y entrega de restos de personas dadas por desparecidas[414]; (e) se hace mención a los objetivos de la JEP, a su competencia respecto del proceso de dejación de armas, al marco general que permite su aplicación por fuera de la jurisdicción ordinaria y a su aplicación temporal frente a las conductas cometidas con anterioridad a su entrada en vigor[415]; (f) se especifica un tratamiento penal diferencial para los pequeños agricultores que forma voluntaria se renuncien a cultivar o mantener cultivos de uso ilícito[416]; (g) se incluye como competencia de la JEP la participación de terceros, de forma activa o determinante, en los graves crímenes señalados en el numeral 40 de lo pactado[417]; (h) se alude a un sistema de articulación entre la JEP y la jurisdicción indígena[418]; y (i) se introduce la posibilidad de incorporar un tratamiento especial, simultáneo, equilibrado y equitativo para los agentes del Estado[419].

f) Publicación oficial del texto aprobado

Por último, en observancia del requisito de publicidad dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011[420], se efectuó la publicación del texto definitivo

---

profesión de abogado o la catedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecidos reconocidos oficialmente. (…)". CP, art. 232, numerales 3 y 4.

[412] Acuerdo Final, punto 5.1, p. 128.

[413] Lo anterior se advierte en el punto 6.1.9, sobre prioridades para la implementación normativa, en donde se advierte como prioritario conforme al procedimiento del *fast track* el proyecto de *"Acto Legislativo y normas de organización sobre la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (…)".* Acuerdo Final, punto 6.1.9, p. 202.

[414] Precisamente, En el punto 5.1.1.2 se sostiene lo siguiente: *"La UBPD y los procesos y procedimientos que adelante tendrán un carácter humanitario y extrajudicial. Para el diseño, puesta en marcha y desarrollo de sus funciones contará con la participación de organizaciones de víctimas, organizaciones defensoras de derechos humanos y con el apoyo de instituciones especializadas con el fin de incorporar las mejores prácticas internacionales y la experiencia en materia acumulado por la Comisión de Búsqueda de Personas Desparecidas"*. En el mismo punto, al referir a las funciones de la UBPD se destaca: *"Garantizar la participación de los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, en los procesos de búsqueda, identificación, localización y entrega digna de los restos"* y *"planificar, coordinar y dirigir la ejecución junto con las entidades correspondientes y con la planificación de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos de un plan nacional y planes regionales para el rastreo, búsqueda e identificación".* Acuerdo Final, punto 5.1.1.2, pp. 139 y 141.

[415] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 9, p. 145.

[416] Acuerdo Final, punto 4.1.3.4, p. 108.

[417] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 32, p. 149. El numeral 40 consagra los mismos delitos aprobados en el artículo transitorio 16, es decir, *"los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma".*

[418] Al respecto, se dice que: *"El Estado deberá consultar con los pueblos indígenas la forma y la oportunidad en que las decisiones adoptadas o por adoptar por sus respectivas jurisdicciones, respecto de conductas objeto del presente componente de justicia, pasarán a ser competencia del mismo, [esto es, de la JEP]. Lo anterior salvo una decisión previa y expresa de aceptación de la competencia del componente de justicia del SIVJRNR".* Acuerdo Final, punto 73, p. 171.

[419] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 32, p. 149.

[420] Como ya se dijo, la norma en cita dispone que: *"(…) Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias* ***y demás información que tenga que ver***

aprobado en la Plenaria del Senado de la República, en la Gaceta del Congreso No. 153 del 21 de marzo de 2017[421].

Por consiguiente, esta Corporación observa que, visto el cuarto debate, se cumplió con todos los requisitos de procedimiento previstos en la Constitución, en el Acto Legislativo 01 de 2016 y en el Reglamento del Congreso.

4.4.12. Tiempo transcurrido entre el primero y el segundo debate en el Senado de la República

Como se advirtió al momento de examinar este requisito en la otra cámara legislativa, ante la falta de una norma específica y concreta sobre el particular en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, se aplica para el efecto la regla prevista en el inciso 1 del artículo 160 de la Constitución, en el que se señala que *"[e]ntre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no interior a ocho días (...)".* En el caso *sub-judice*, la votación en primer debate tuvo lugar el 22 de febrero de 2017, mientras que en la Plenaria del Senado se llevó a cabo el día 13 de marzo del año en curso, por lo que el tiempo transcurrido fue de 19 días, en acatamiento al requisito constitucional previamente señalado.

4.4.13. Fase de conciliación

Ante la diferencia de los textos aprobados en cada cámara legislativa, en desarrollo de lo previsto en el artículo 161 del Texto Superior, se procedió a integrar una Comisión de Conciliación[422]. En general, tal como se advierte del **cuadro anexo No. 2**, referente al tránsito legislativo del Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2017 Senado - No. 002 de 2016 Cámara (acumulado) con el Proyecto de Acto Legislativo No. 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"*, casi todos los artículos tuvieron discrepancias entre los textos aprobados en el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

El funcionamiento de las comisiones de conciliación se encuentra regulado en los artículos 161 de la Constitución y 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992, (i) en los que se establece que su integración corresponde a los presidentes de las cámaras[423], (ii) a través de la designación de un mismo número de senadores y

---

con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso. *Órgano de publicación de la Rama Legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad. (...)".* Énfasis por fuera del texto original.

[421] Folio 201 del cuaderno 2.

[422] La norma en cita dispone que: *"Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes, reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría (...)".*

[423] El artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 establece que: *"Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las comisiones accidentales que*

representantes, (iii) que podrá incluir a los miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión del proyecto, así como a sus autores y ponentes, y a quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias[424].

El informe de conciliación deberá elaborarse (iv) en el término que se fije para el efecto[425], (v) siendo necesario que los miembros designados se reúnan conjuntamente, *"procurando conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definir por mayoría"*[426]. Una vez lograda la unificación del proyecto, (vi) éste deberá ser sometido a discusión y aprobación de las respectivas plenarias, (vii) *"previa publicación de por lo menos un día de anticipación"*[427]. Si, agotado el debate, (viii) persisten las diferencias sobre la iniciativa, ésta se considerará negada *"en los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley"*[428].

De lo expuesto se infiere que la razón de ser de las comisiones de conciliación es superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto, para cual se ha entendido que el límite material de su competencia se deriva de lo previsto en el artículo 158 de la Constitución, por virtud del cual se exige que toda iniciativa deberá referirse a una misma temática y que serán *"inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"*.[429]

En este orden de ideas, la Corte ha sostenido que dichas comisiones deben unificar los textos divergentes, esto es, todos los artículos que hayan sido aprobados de manera distinta[430], en cuya labor no sólo están autorizadas para modificar su contenido, sino incluso para crear textos nuevos si de esta forma logran superar las diferencias[431], siempre que esa actuación se realice dentro del ámbito de la misma materia o contenido temático de la iniciativa que se está discutiendo.

Con base en lo anterior, procede esta Corporación a examinar la actuación desarrollada por la *Comisión de Conciliación*, en relación con el trámite del acto legislativo sometido a control, para lo cual comenzará por pronunciarse acerca de su composición.

---

sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto (…)".

[424] El artículo 187 de la Ley 5ª de 1992 dispone: *"Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. // En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones."*

[425] Dispone el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992: *"Las Comisiones accidentales de mediación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras en el plazo señalado. En ellos se expresarán las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las corporaciones, la decisión final."*

[426] CP art. 161.

[427] *Ibídem*.

[428] Ley 5ª de 1992, art. 189.

[429] Sentencia C-198 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[430] El artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, en el aparte pertinente, establece que: *"(…) Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta de la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas".*

[431] Véanse, entre otras, las Sentencias C-1488 de 2000 y C-282 de 1995.

a) De la integración de la Comisión de Conciliación

Por decisión de los Presidentes de las Cámaras, se observa que, por el lado del Senado de la República, se designó al congresista Roosvelt Rodríguez Rengifo; mientras que, en lo que corresponde a la Cámara de Representantes, se eligió al parlamentario Hernán Penagos Giraldo[432].

De lo anterior se advierte que, en primer lugar, la Comisión de Conciliación fue integrada en debida forma, pues se respetó la regla de pluralidad y simetría que se exige en el artículo 161 del Texto Superior, conforme al cual: *"Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas* ***por un mismo número de Senadores y Representantes****, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría"*. Y, en segundo lugar, en su composición se tuvo en cuenta lo previsto en el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, pues ambos congresistas actuaron como *coordinadores ponentes* de la iniciativa en los debates que antecedieron a su aprobación[433], de manera que contaban con la experticia necesaria para llegar a un acuerdo sobre el contenido del articulado objeto de conciliación[434].

b) Del trámite de aprobación del informe de conciliación

En lo que atañe al procedimiento de aprobación del informe de conciliación, es preciso examinar las actuaciones realizadas en cada una de las cámaras legislativas.

Así, en el **Senado de la República**, este Tribunal pudo constatar lo siguiente:

El informe de conciliación fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 153 de marzo 21 de 2017[435]. Conforme al Acta No. 60 de ese mismo día, la cual se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 321 del 10 de mayo del año en curso, se acreditó el cumplimiento del requisito del anuncio previo, en los siguientes términos: *"Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. (…) Con*

---

[432] Gacetas del Congreso Nos. 152 y 153 de marzo de 2017.
[433] Gacetas del Congreso No. 03 y 87 de 2017.
[434] Como ya se transcribió, la norma en cita dispone que: "*Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. // En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones."*
[435] Folios 195 y ss. del cuaderno 2. En concreto, en el informe se afirma lo siguiente: *"En cumplimiento de la honrosa designación que nos hicieron, (…) nos reunimos para estudiar y analizar los textos aprobados por las Plenarias de la Cámara de Representantes y Senado, con el fin de llegar, por unanimidad, a un texto conciliado en los siguientes términos: (…) los integrantes de la Comisión de Conciliación* ***acogemos en gran parte el texto aprobado por parte de la Plenaria del Senado de la República****, en tanto este recogió las observaciones de diferentes actores a lo largo de los cuatro debates del presente proyecto en los términos del Acto Legislativo número 01 de 2016. // Frente a cada uno de los artículos transitorios del artículo 1º del Proyecto de Acto Legislativo, se realizaron las siguientes consideraciones: (…)".* Énfasis por fuera del texto original.

informe de conciliación: · ***Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara (acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2017 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"*[436]. Al final de sesión, en todo caso, se manifestó lo siguiente: *"Siendo las 11.59 pm, la Presidencia levanta la sesión y convoca para el miércoles 22 de febrero de 2017, a las 3:00 pm"*[437].

Como previamente se manifestó, el uso de la expresión: *"en la próxima sesión",* en criterio de la Corte, satisface los requisitos de claridad, certeza y determinación que se establecen en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003.

En el presente caso se observa que en la misma fecha en que se realizó la publicación del informe de conciliación en la Gaceta del Congreso, se llevó a cabo el anuncio previo de votación. A juicio de esta Corporación, como se ha expuesto en otras oportunidades, el cumplimiento en un sólo día de estos requisitos de trámite no implica la existencia de algún tipo de irregularidad procesal, pues ni la Constitución ni el reglamento consagran una prohibición al respecto, más allá de exigir que la publicación del informe se haga por lo menos con un día de anticipación al momento de su votación (CP art. 161) y que se acredite la realización del aviso con las exigencias previstas en el citado Acto Legislativo 01 de 2003[438].

En cumplimiento del inciso segundo del artículo 161 del Texto Superior[439], la aprobación de esta iniciativa tuvo lugar el día 22 de marzo de 2017, como consta en el Acta No. 61 de esa misma fecha de sesión, la cual aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 322 de mayo 10 de 2017. Nótese cómo, con el intervalo de tiempo transcurrido entre el anuncio y la citada actuación, se acreditó la observancia del requisito mencionado en el párrafo anterior, conforme al cual la publicación del informe de conciliación debe realizarse por lo menos con un día de anticipación a la fecha de debate y votación.

De acuerdo con la certificación del Secretario General del Senado de la República[440], cuya información concuerda con lo que consta en el Acta No. 61 del 22 de marzo de 2017[441], esta iniciativa se aprobó con el voto favorable de 54 senadores, *mayoría absoluta* de los senadores que integran dicha célula

---

[436] Gaceta del Congreso No. 321 de 2017, p. 45.
[437] *Ibídem*, p. 112.
[438] Así, por ejemplo, este Tribunal se pronunció en la Sentencia C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, al descartar la existencia de un vicio de inconstitucionalidad en el trámite de la ley estatutaria sobre los derechos de las personas con discapacidad, referente a que en un mismo día se aprobó la iniciativa en cuarto debate, se reunió la comisión de conciliación para superar las divergencias existentes en los textos aprobados, se elaboró y publicó el informe de conciliación y se acreditó la satisfacción del requisito del anuncio previo.
[439] *"(…) el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. (…)"*
[440] Folio 87 del cuaderno 1.
[441] Acta publicada en la Gaceta del Congreso No. 322 de 2017.

legislativa[442]. El sistema de votación que se acogió fue el de la votación nominal y pública, en desarrollo de lo previsto en el artículo 133 de la Constitución[443].

En cuanto al procedimiento de aprobación del informe de conciliación en la **Cámara de Representantes**, este Tribunal pudo constatar lo siguiente:

El informe de conciliación se publicó en la Gaceta del Congreso No. 152 de marzo 21 de 2017[444]. Por su parte, el aviso previo se llevó a cabo en sesión del día 22 del mismo mes y año, según consta el Acta No. 204, publicada en la Gaceta del Congreso No. 242 de abril 21 del año en curso[445]. En cuanto a su contenido, se manifestó que:

> "**Dirección de la Presidencia, Miguel Ángel Pinto Hernández:** Muy bien señor secretario, le pregunto a la plenaria si quiere sesionar mañana a las 3 de la tarde día jueves. // Señor Secretario, por favor anuncie proyectos para la sesión que será convocada para el día martes a partir de las 2 de la tarde.
>
> **Subsecretaría General, Yolanda Duque Naranjo:** Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión plenaria del día martes 28 del 2017 de marzo o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos, hora 3 de la tarde.
>
> **Informe de conciliación //** Primero. // **Informe de conciliación. //** Procedimiento legislativo especial para la Paz. // Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2016 Cámara, 02 de 2017 Senado, *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."*
>
> *(...)* Han sido anunciados, señor Presidente los proyectos para la sesión plenaria del día martes 28 de marzo o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.
>
> **Dirección de la Presidencia, Miguel Ángel Pinto Hernández:** Muy bien señor Secretario, por favor ya anunciados los proyectos, ordene levantar la sesión y quedará convocada para el próximo martes a las 2 de la tarde.
>
> **Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:** Se levanta la sesión siendo las 4 y 23 p.m. y se cita para el próximo martes 28 de marzo a las 2 de la tarde, muy buenas tardes a todos, siendo las 4 y 23 repito, se levanta la sesión."

Se trata de un anuncio que satisface las exigencias previstas en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, previamente señaladas, pues se fija –en principio– una fecha que resulta cierta y determinable para llevar a cabo el

---

[442] *"(...) La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara (acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2017 Cámara) y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal. // La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación. // Por Secretaría se informa el siguiente resultado: Por el Sí: 54 // Por el No: 02 // Total Votos: 56". Ibídem,* p. 23.

[443] *"(...) El voto será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. (...)".*

[444] El informe de ponencia corresponde a una copia del textual del presentado en el Senado de la República.

[445] Versión digital enviada mediante comunicación del 30 de mayo de 2017.

acto de votación, esto es, el martes 28 de marzo de 2017.

En los términos del aviso previo se produjo la aprobación de la iniciativa en el día previamente mencionado, según consta en el Acta No. 205 de esa misma fecha de sesión, tal y como aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 350 de mayo 18 de 2017[446]. La votación se realizó de forma nominal y pública con un resultado de 97 votos a favor y seis en contra[447], lo que igualmente satisface la exigencia de la *mayoría absoluta* prevista en el literal g) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016[448].

Del examen de la composición de la Comisión de Conciliación y del proceso de aprobación del informe que se entregó para superar las discrepancias existentes entre ambas cámaras, no encuentra esta Corporación vicio alguno de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidez del acto legislativo sometido a revisión.

c) Del cumplimiento del límite material de competencia de la Comisión de Conciliación

Finalmente, conforme a lo señalado en el cuadro anexo No. 2, a juicio de este Tribunal, se concluye que la labor de la Comisión de Conciliación se ciñó al ámbito de su competencia, consistente en "preparar un texto unificado que armonice las diferencias, para luego ser sometido a la aprobación de las plenarias"[449], sin desbordar el límite temático que concreta el alcance de la iniciativa. Precisamente, en esta instancia del trámite legislativo, siguiendo la comparación que se deriva de los textos aprobados en cada una de las Cámaras, se observa lo siguiente:

- En primer lugar, la Comisión no tomó ninguna decisión sobre los artículos 2, 4 y 5, en la medida en que las normas aprobadas por las dos Cámaras tenían idéntica redacción. De esta manera, al no existir discrepancias, la actuación consistente en abstenerse de pronunciarse sobre dichos artículos se ajusta a las reglas de competencia previstas en el artículo 161 del Texto Superior. Lo mismo se predica de los títulos, tanto de la iniciativa, como de cada uno de los capítulos, los cuales tampoco fueron sometidos a conciliación, al ser los mismos desde lo aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

- En segundo lugar, la Comisión acogió en gran parte los textos aprobados en el Senado, sin introducir modificaciones, al considerar que allí se recogían *"las observaciones de diferentes actores a lo largo de los cuatros debates"*[450]

[446] Versión digital enviada mediante comunicación del 30 de mayo de 2017.
[447] En Gaceta del Congreso No. 350 de 2017. se lee lo siguiente: *"Por el **SÍ** 95 votos electrónicos [y] dos manuales para un total por el **SÍ** de 97 votos, por el NO 6 votos electrónicos ninguno manual para un total por el NO de 6 votos.",* p. 22. En este punto, como ya se advirtió, en la Sentencia C-427 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte precisó que para conformar la mayoría absoluta se cuentan tanto los votos emitidos en forma manual como aquellos que se hagan en forma electrónica.
[448] *"(…) El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas: (…) g) Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta."*
[449] Sentencia C-1152 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[450] Gaceta del Congreso No. 153 de 2017, p. 1.

que se exigen para aprobar una reforma constitucional, de acuerdo con lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016. Tan solo dos artículos adoptaron lo dispuesto en la plenaria de la Cámara de Representantes. A juicio de la Corte, ningún reparo cabe sobre el particular, pues precisamente la labor de la Comisión de Conciliación es la unificar un texto que será sometido a consideración de las plenarias, lo cual se cumple con la técnica parlamentaria de acoger uno de los dos textos objeto de discrepancia, sin importar que a través de ello se otorgue preponderancia a lo decidido en una de las Cámaras[451].

La siguiente tabla ilustra los artículos que fueron acogidos, sin introducir ningún tipo de cambio, por la Comisión de Conciliación:

ARTÍCULO **(Según lo aprobado en el Acto Legislativo 01 de 2017)**	**CÁMARA QUE APROBÓ EL TEXTO ADOPTADO**
Artículo transitorio 1. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).	Se acogió el texto del Senado de la República.
Artículo transitorio 2. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.	Se acogió el texto del Senado de la República.
Artículo transitorio 3. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.	Se acogió el texto del Senado de la República.
Artículo transitorio 5. Jurisdicción Especial para la Paz.	Se acogió el texto del Senado de la República.
Artículo transitorio 9. Asuntos de competencia.	Se acogió el texto del Senado de la República.
Artículo transitorio 12. Procedimiento y reglamento.	Se acogió el texto del Senado de la República.
Artículo transitorio 14. Régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP.	Se acogió el texto del Senado de la República.
Artículo transitorio 16. Competencia sobre terceros.	Se acogió el texto del Senado de la República.
Artículo transitorio 18. Reparación integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición)[452].	*Se acogió el texto de la Cámara de Representantes.*
Artículo transitorio 19. Sobre la extradición[453].	Se acogió el texto del Senado de la República.
Artículo transitorio 20. Participación en política[454].	*Se acogió el texto de la Cámara de Representantes.*
Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública[455].	Se acogió el texto del Senado de la República.
Artículo transitorio 22. Calificación jurídica de la conducta en la Jurisdicción Especial para la Paz[456].	Se acogió el texto del Senado de la República[457].

[451] Sobre el particular, en la Sentencia C-370 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, la Corte manifestó que: *"La comisión de conciliación se mantiene dentro de los límites de su competencia cuando al conciliar la discrepancia, en lugar de proponer un texto nuevo, se limita 'a presentar como propuesta de conciliación un artículo exactamente igual al aprobado por la Cámara de Representantes'. (...)".* En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia C-208 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[452] Corresponde en la Cámara de Representantes al artículo transitorio 17.

[453] Corresponde en la Cámara de Representantes al artículo transitorio 18.

[454] Corresponde en la Cámara de Representantes al artículo transitorio 19.

[455] Corresponde en la Cámara de Representantes al artículo transitorio 20.

[456] Corresponde en la Cámara de Representantes al artículo transitorio 21.

[457] En este caso, la conciliación se refiere exclusivamente a la numeración del artículo, pues la disposición aprobada tiene idéntico contenido normativo.

Artículo transitorio 23. Competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz[458].	Se acogió el texto del Senado de la República.
Artículo transitorio 24. Responsabilidad del mando[459].	Se acogió el texto del Senado de la República[460].
Artículo transitorio 25. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz[461].	Se acogió el texto del Senado de la República[462].
Artículo transitorio 26. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública[463].	Se acogió el texto del Senado de la República[464].
Artículo transitorio 27. Prevalencia del Acuerdo Final[465].	Se acogió el texto del Senado de la República.
Artículo 3. Modifíquese el inciso 4 del artículo transitorio 66 de la Constitución Política introducido por el Acto Legislativo No. 01 de 2012.	Se acogió el texto del Senado de la República.

- En tercer lugar, como consecuencia de las diferencias entre lo aprobado en la Cámara del Representantes y en el Senado de la República, se encuentran dos artículos, en cuya labor la Comisión de Conciliación se limitó a acoger el texto adoptado por una de las dos cámaras, práctica que resulta ajustada a la Constitución, con la incorporación de algunas precisiones de tipo gramatical, dentro el límite material de competencia relativo a la conservación del contenido temático de la iniciativa. Esta forma de conciliación se ajusta a los parámetros señalados en el Texto Superior y en el Reglamento del Congreso, como lo advirtió este Tribunal en la Sentencia C-1488 de 2000[466], al sostener que: "las comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes (…) siempre y cuando obtengan la aprobación de las plenarias de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad".

En el asunto bajo examen, en relación con los artículos transitorios 7 y 10, al existir diferencias entre los textos aprobados en ambas cámaras, se decidió por la Comisión de Conciliación acoger el texto aprobado en el Senado de la República, con un sutil ajuste gramatical en la corrección de palabras que tenían problemas de digitación, a lo cual se agregó la utilización de varias minúsculas y la precisión en una remisión normativa.

Así las cosas, el siguiente cuadro ilustra los textos aprobados en cada una de las Cámaras y la labor desempeñada por la Comisión de Conciliación, la cual, como ya se dijo, operó dentro de los límites que dispone la Constitución y que han sido identificados por la jurisprudencia de la Corte.

TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA	**TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**	**TEXTO CONCILIADO** *(GACETAS 152 Y 153 DE 2017)*

[458] Corresponde en la Cámara de Representantes al artículo transitorio 22.
[459] Corresponde en la Cámara de Representantes al artículo transitorio 23.
[460] En este caso, la conciliación se refiere exclusivamente a la numeración del artículo, pues la disposición aprobada tiene idéntico contenido normativo.
[461] Corresponde en la Cámara de Representantes al artículo transitorio 24.
[462] En este caso, la conciliación se refiere exclusivamente a la numeración del artículo, pues la disposición aprobada tiene idéntico contenido normativo.
[463] Corresponde en la Cámara de Representantes al artículo transitorio 25.
[464] En este caso, la conciliación se refiere exclusivamente a la numeración del artículo, pues la disposición aprobada tiene idéntico contenido normativo.
[465] Corresponde en la Cámara de Representantes al artículo transitorio 26.
[466] M.P Martha Victoria Sáchica Méndez.

CÁMARA DE REPRESENTANTES *(GACETA 37 DE 2017)*	**DE LA REPÚBLICA** *(GACETA 153 DE 2017)*	
Artículo transitorio 7°. 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.	**Artículo transitorio 7°. 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**,** salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elaborados a partir de la gravedad y representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos; 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.	**Artículo transitorio 7°. 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, salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elaborados a partir de la gravedad y representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos; 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 Sección 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.	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 Sección de Estabilidad y Eficacia. El Tribunal para la Paz estará conformado por un mínimo de 20 **M**agistrados colombianos titulares. Además se contará con 4 juristas expertos extranjeros que intervendrán. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sección que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio. Estos últimos actuarán con la única finalidad de aportar un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sección en la	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 Sección de Estabilidad y Eficacia. El Tribunal para la Paz estará conformado por un mínimo de 20 **m**agistrados colombianos titulares. Además se contará con 4 juristas expertos extranjeros que intervendrán. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sección que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio. Estos últimos actuarán con la única finalidad de aportar un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sección en la

	que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los Magistrados pero sin derecho de voto.	que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho de voto.
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.	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. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sala que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio, con el fin de emitir un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos **partearán** en los debates de la Sala en la que hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los Magistrados pero sin derecho de voto.	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. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sala que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio, con el fin de emitir un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos **participarán** en los debates de la Sala en la que hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los **m**agistrados pero sin derecho de voto.
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.	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.	Además estarán a disposición de la JEP 13 **m**agistrados colombianos adicionales en calidad de **m**agistrados 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 **m**agistrados 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	La Unidad de Investigación y Acusación realizará las investigaciones correspondientes y adelantará el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal	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. La Unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual. 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.	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. La Unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual. 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.	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. La Unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual. 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 aplicará el sistema de carrera ni tendrán que pertenecer a la rama judicial.	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 aplicará el sistema de carrera ni tendrán que pertenecer a la **r**ama judicial.	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 aplicará el 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, salvo en lo relacionado con el límite de edad.	Para ser elegido Magistrado del Tribunal para la Paz deberán reunirse los requisitos señalados en el artículo 232 de la Constitución Política, salvo en lo relacionado con el límite de edad.	Para ser elegido Magistrado del Tribunal para la Paz deberán reunirse los requisitos señalados en el artículo 232 de la Constitución Política, salvo en lo relacionado con el límite de edad.
	Para ser elegido Magistrado de Sala deberán reunirse los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial.	Para ser elegido Magistrado de Sala deberán reunirse los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial.
La Secretaría Ejecutiva se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz. El	La Secretaría Ejecutiva se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz. El	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 en el contexto y en razón del conflicto armado serán seleccionados por un Comité de Escogencia que gozará de autonomía e independencia y que será conformado por reglamento expedido por el Gobierno nacional, teniendo en cuenta los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección. 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,	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 1°.** 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 en el contexto y en razón del conflicto armado serán seleccionados 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,	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** 1°. 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 en el contexto y en razón del conflicto armado serán seleccionados 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 artículo 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.	comisionados y demás funcionarios que deben escoger en virtud de este artículo 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. **Parágrafo 2°.** Mientras se cumple el procedimiento previsto para el nombramiento definitivo del Secretario Ejecutivo de la JEP la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para la libertad transitoria, anticipada y condicionada o la privación de la libertad en unidad Militar o Policial de los miembros de la Fuerza Pública, será cumplida por la persona que ha sido designada como Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz por el responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), según comunicación del 26 de enero de 2017. Estas funciones de Secretario Ejecutivo comenzarán a desarrollarse por esta persona desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo, sin necesidad de que entre en funcionamiento la JEP.	comisionados y demás funcionarios que deben escoger en virtud de este artículo 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. **Parágrafo 2°.** Mientras se cumple el procedimiento previsto para el nombramiento definitivo del Secretario Ejecutivo de la JEP la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para la libertad transitoria, anticipada y condicionada o la privación de la libertad en unidad Militar o Policial de los miembros de la Fuerza Pública, será cumplida por la persona que ha sido designada como Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz por el responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), según comunicación del 26 de enero de 2017. Estas funciones de Secretario Ejecutivo comenzarán a desarrollarse por esta persona desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo, sin necesidad de que entre en funcionamiento la JEP.
Artículo transitorio 10. Revisión de sentencias y providencias. A petición del condenado la JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por: variación de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 5° y al inciso 1° del artículo 21; 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	**Artículo transitorio 10. Revisión de sentencias y providencias.** A petición del condenado la JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por variación de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 5 y al inciso primero del artículo 21; 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	**Artículo transitorio 10. Revisión de sentencias y providencias.** A petición del condenado la JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por variación: de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 5 y al inciso primero del artículo **22**; 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

anterior por conductas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto, 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. En consecuencia, no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos. 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 su condición de combatientes podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP. Para los solos efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de las FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme.	condena, todo lo anterior por conductas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto, 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, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos. 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 su condición de combatientes podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP. Para los solos efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de las FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme.	condena, todo lo anterior por conductas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto, 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, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos. 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 su condición de combatientes podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP. Para los solos efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de las FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme.

- En cuarto lugar, el artículo transitorio 17, corresponde a una disposición que se introdujo específicamente en la plenaria del Senado de la República, en el cuarto debate[467]. Al respecto, cabe recordar que en la Sentencia C-1152 de

[467] La norma en cita dispone que: *"**Artículo transitorio 17. Tratamiento diferenciado para Agentes del Estado.** El componente de Justicia del SIVJRNR también se aplicará respecto de los Agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garantes de derecho por parte del Estado. // Se entiende por Agentes del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al*

2003[468], al describir los supuestos que dan lugar a la activación de la competencia de la Comisión de Conciliación, este Tribunal señaló que ello ocurre cuando se presentan discrepancias entre las Cámaras respecto de un proyecto, entre otras razones, (i) porque una de las plenarias aprueba un artículo y éste luego es negado por la otra; o (ii) porque si bien ambas Cámaras están de acuerdo con una disposición, se presenta una diferencia, así sea tangencial, entre el contenido adoptado en cada una de ellas.

A estos supuestos se debe agregar lo mencionado en la Sentencia C-1147 de 2003[469], reiterada en la Sentencia C-290 de 2017[470], en la que se indicó que la Comisión de Conciliación es competente para conocer de aquellos casos en los que una de las Cámaras inserta un *artículo nuevo* al proyecto dándole su aprobación, y el mismo es ignorado por completo por la otra, caso en el cual existe una discrepancia que puede ser conciliada. No obstante, en esta última hipótesis lo que se exige es que el tema al que se refiera la disposición nueva haya sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente.

Sobre el particular, en la Sentencia C-376 de 2008[471], este Tribunal expuso que "[e]n lo relativo a la facultad de introducción de disposiciones nuevas por una de las cámaras legislativas durante el segundo debate parlamentario, la jurisprudencia ha precisado que en la circunstancia puntual que se presenta, cuando una de las plenarias aprueba un artículo nuevo, pero el mismo no es tenido en cuenta por la otra, para que la divergencia pueda ser conciliada es menester que el tema a que se refiera la disposición nueva haya sido abordado por las dos plenarias directa o indirectamente."

Visto lo anterior, en el asunto bajo examen, la Corte encuentra que no existe reparo alguno a que la disposición que actualmente corresponde al artículo transitorio 17 haya sido objeto de conciliación, a pesar de ser introducida en el cuarto debate en la plenaria del Senado de la República. Ello es así, en primer lugar, porque la temática propuesta corresponde a un asunto que venía siendo abordado por ambas Cámaras de manera directa, desde la radicación misma de los proyectos que dieron lugar a la expedición del Acto Legislativo 01 de 2017, en relativo al tratamiento diferenciado para Agentes del Estado. No se trata entonces de un asunto aislado o inconexo con los temas objeto de debate y aprobación[472]. Y, en segundo lugar, porque el artículo fue considerado expresamente por la Comisión de Conciliación, la cual propuso

---

momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como Miembro de las Corporaciones Públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios, que hayan participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado. Para que tales conductas puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, estas debieron realizarse mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno, y sin ánimo de enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser éste el determinante de la conducta delictiva."

[468] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[469] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[470] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[471] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[472] En este punto, cabe recordar que el Proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2016 Cámara, expresamente señalaba que su objeto era crear un conjunto de disposiciones aplicables a los Agentes del Estado para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

algunos ajustes en su redacción, con miras –entre otras– a guardar plena armonía con lo dispuesto en el Acto Legislativo.

El siguiente cuadro ilustra el contenido del artículo aprobado en la plenaria del Senado y los cambios que, en virtud de lo previsto en el artículo 161 de la Constitución, se introdujeron en la instancia de conciliación:

ARTÍCULO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA *(GACETA 153 DE 2017)*	**TEXTO CONCILIADO** *(GACETAS 152 Y 153 DE 2017)*
Artículo transitorio 17. Tratamiento diferenciado para Agentes del Estado. El componente de Justicia del SIVJRNR también se aplicará respecto de los Agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de este, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garantes de derecho por parte del Estado. Se entiende por Agentes del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como Miembro de las Corporaciones Públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios, que hayan participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado. Para que tales conductas puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, estas debieron legalizarse mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno, y sin ánimo de enriquecimiento personal, o en caso de que existiera, sin ser este el determinante de la conducta delictiva.	**Artículo transitorio 17. Tratamiento diferenciado para Agentes del Estado.** El componente de Justicia del SIVJRNR también se aplicará respecto de los Agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garantes de derecho por parte del Estado. Se entiende por Agentes del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como Miembro de las Corporaciones Públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios, que hayan participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado. Para que tales conductas puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, estas debieron **realizarse** mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno, y sin ánimo de enriquecimiento **ilícito**, o en caso de que existiera, sin ser este el determinante de la conducta delictiva.

- En quinto lugar, existen cinco artículos frente a los cuales en el informe de conciliación se manifestó que se acogía el texto aprobado en la plenaria del Senado de la República, los cuales, al cotejar su contenido normativo, se observa que no tenían divergencias o discrepancias frente a lo adoptado en la Cámara de Representantes. Por tal razón, a juicio de la Sala Plena, se incurrió en una deficiencia de trámite, ya que la Comisión de Conciliación carecía de competencia para pronunciarse sobre dichos artículos, cuyos textos aprobados en ambos cámaras tienen idéntica redacción.

Sin embargo, tal deficiencia carece de la entidad necesaria para transformarse en un vicio de procedimiento, pues al no efectuarse ninguna modificación o

cambio de lo aprobado en la instancia de conciliación, y al preservase por esa vía la integridad de los textos considerados y aprobados por las plenarias, la falla en que se incurrió no atenta contra ninguno de los principios y valores sustanciales que rigen el proceso legislativo, como ocurre, entre otros, con los principios democrático, deliberativo, de publicidad, de transparencia y de defensa de las minorías, incurriendo entonces en lo que se denomina por la Corte como *irregularidad irrelevante*.

Precisamente, en la Sentencia C-872 de 2002[473], este Tribunal advirtió que: "Es claro que no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el Reglamento del Congreso, acarrea la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En ciertos casos, puede tratarse de una *irregularidad irrelevante*, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley, tal y como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia."[474]

Así las cosas, para esta Corporación, en los términos previamente expuestos, la deficiencia anotada (i) no vulnera ningún principio o valor de carácter constitucional, pues ella no afectó las reglas de publicidad, transparencia y de protección a las minorías inherentes al procedimiento legislativo; (ii) tampoco atentó contra el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, toda vez que el texto siguió siendo el mismo a aquél al que ambas plenarias le habían dado su aprobación; (iii) y menos aún desconoció el diseño que en materia institucional incorpora la Carta, toda vez que la simple mención a la adopción de un texto, en nada modificó el rigor normativo compartido por ambas cámaras.

La siguiente tabla incorpora la relación de los cinco artículos que, en materia de conciliación, se consideran ajustados a la Carta, pese a la deficiencia de trámite anteriormente señalada.

TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES *(GACETA 37 DE 2017)*	**TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA** *(GACETA 153 DE 2017)*	**TEXTO CONCILIADO** *(GACETAS 152 Y 153 DE 2017)*
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	**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	**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

[473] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[474] Cursiva por fuera del texto original.

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 en desarrollo de las funciones propias de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado hayan realizado los informes técnico forenses deberán ratificar y explicar lo concerniente a esos informes y los elementos materiales asociados al cadáver.	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 en desarrollo de las funciones propias de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado hayan realizado los informes técnico forenses deberán ratificar y explicar lo concerniente a esos informes y los elementos materiales asociados al cadáver.	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 en desarrollo de las funciones propias de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado hayan realizado los informes técnico forenses deberán ratificar y explicar lo concerniente a esos informes y los elementos materiales asociados al cadáver.
Artículo transitorio 6°. *Competencia prevalente.* El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas. Respecto a las sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, o bien a revisar dichas	**Artículo transitorio 6°. *Competencia prevalente.*** El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas. Respecto a las sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, o bien a revisar dichas	**Artículo transitorio 6°. *Competencia prevalente.*** El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas. Respecto a las sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, o bien a revisar dichas

sanciones, todo ello a solicitud del sancionado o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de definición de situaciones jurídicas.	sanciones, todo ello a solicitud del sancionado o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de definición de situaciones jurídicas.	sanciones, todo ello a solicitud del sancionado o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de definición de situaciones jurídicas.
Artículo transitorio 8°. *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 resolutiva 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. Las peticiones de acción de tutela deberán ser presentadas 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:	**Artículo transitorio 8°. *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 resolutiva 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. Las peticiones de acción de tutela deberán ser presentadas 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:	**Artículo transitorio 8°. *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 resolutiva 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. Las peticiones de acción de tutela deberán ser presentadas 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.	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 cumplimento de la sentencia de la Corte Constitucional no podrá ser objeto de una nueva acción de tutela.	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 cumplimento de la sentencia de la Corte Constitucional no podrá ser objeto de una nueva acción de tutela.
Artículo transitorio 11. *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 o alternativas de la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando el condenado reconozca verdad completa, detallada y exhaustiva, dependiendo del momento en el que efectúe tal reconocimiento, y siempre que cumpla las demás condiciones del sistema respecto a la satisfacción de los derechos de	**Artículo transitorio 11. *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 o alternativas de la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando el condenado reconozca verdad completa, detallada y exhaustiva, dependiendo del momento en el que efectúe tal reconocimiento, y siempre que cumpla las demás condiciones del sistema respecto a la satisfacción de los derechos de	**Artículo transitorio 11. *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 o alternativas de la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando el condenado reconozca verdad completa, detallada y exhaustiva, dependiendo del momento en el que efectúe tal reconocimiento, y siempre que cumpla las demás condiciones del sistema respecto a la satisfacción de los derechos de

las víctimas a la reparación y a la no repetición. 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 o alternativa del Sistema. En todo caso, la Sección de Revisión ordenará la ejecución del componente restaurativo de la sanción en caso de que proceda.	las víctimas a la reparación y a la no repetición. 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 o alternativa del Sistema. En todo caso, la Sección de Revisión ordenará la ejecución del componente restaurativo de la sanción en caso de que proceda.	las víctimas a la reparación y a la no repetición. 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 o alternativa 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 13. *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 13. *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 13. *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.

- Finalmente, como caso particular, la Corte destaca lo ocurrido respecto de la aprobación del artículo transitorio 15. En efecto, a pesar de que los textos adoptados por las plenarias del Senado y de la Cámara eran exactamente los mismos y, por ende, no existía formalmente una discrepancia, en el informe de conciliación se procedió a realizar un ajuste en su rigor normativo, en particular, en lo referente a las remisiones allí previstas. La siguiente tabla ilustra la situación previamente descrita:

TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES *(GACETA 37 DE 2017)*	**TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA** *(GACETA 153 DE 2017)*	**TEXTO CONCILIADO** *(GACETAS 152 Y 153 DE 2017)*
Artículo transitorio 15. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP. La JEP entrará en	**Artículo transitorio 15. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP.** La JEP entrará en funcionamiento a	**Artículo transitorio 15. *Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP.*** La JEP entrará en funcionamiento a

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 lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 6 transitorio y en el inciso final	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 lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 6° transitorio y en el inciso final	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 lo dispuesto en **el inciso 2 del artículo 7º transitorio y en el inciso final**

del artículo 11 transitorio de este Acto Legislativo.	del artículo 11 transitorio de este acto legislativo.	**del artículo 12 transitorio de este Acto Legislativo.**

El ajuste que se realizó por la Comisión de Conciliación, en cada una de las remisiones que se llevan a cabo en la norma objeto de control, se explica en los siguientes términos: (i) en general, el precepto normativo en el que se introducen refiere al plazo de funcionamiento y de conclusión de las funciones de la JEP, en cuyo inciso 3, y con carácter particular, se dispone que la Sección de Estabilidad y Eficacia de Resoluciones y Sentencias del Tribunal para la Paz, se podrá constituir *"sin limitación temporal alguna"*, con la sola condición de que el cumplimiento de sus atribuciones *"resulte necesaria"*.

Además, (ii) en la ejecución de las funciones a cargo de dicha Sección, se agrega que sus actuaciones deben realizarse, de acuerdo *"con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 7 transitorio y en el inciso final del artículo 12 transitorio"* del Acto Legislativo 01 de 2017. La primera remisión que se efectúa implica incorporar las reglas sobre la conformación del Tribunal para la Paz, destacando la existencia de distintas secciones, el número mínimo de magistrados y el grado de intervención que tendrían los juristas extranjeros, a partir de la consagración de la figura del *amicus curiae*, por solicitud de las personas sometidas a la JEP o de oficio por alguna de sus dependencias.

La segunda remisión, que alude al inciso final del artículo transitorio 12, lo que hace es tener en cuenta que el legislador debe determinar qué actuaciones procesales que se desarrollan por la JEP se encuentran protegidas con reserva, en aras de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad de aquellas personas que, con ocasión de sus conductas, lleguen a estar sometidas a la competencia de dicha jurisdicción especial.

En concreto, como se observa de lo expuesto, las remisiones aprobadas implican que la Sección de Estabilidad y Eficacia de Resoluciones y Sentencias del Tribunal para la Paz, en cualquier momento en el que sea llamada a cumplir sus funciones, (iii) deberá limitarse al desarrollo de su marco competencial, con los magistrados designados para tal fin y con las restricciones que sean aplicables para la participación de juristas extranjeros (inciso 2 del artículo transitorio 7); (iv) actuaciones en las que, por lo demás, se deberá garantizar la reserva de información, en aquellas hipótesis que sean previamente definidas por el legislador (inciso final del artículo transitorio 12).

La norma en comento se remonta al texto aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, que correspondía al artículo transitorio 14, en donde la remisión se consagró en los siguientes términos: *"de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 6 transitorio y en el inciso final del artículo 11 transitorio de este Acto Legislativo"*[475]. Al revisar tales preceptos se advierte que, en el primero, se consagran las reglas sobre la conformación

[475] Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, p. 39

del Tribunal para la Paz, siguiendo los mismos tres parámetros ya mencionados (composición, número de magistrados y participación de juristas extranjeros); mientras que, en el segundo, se alude al reglamento de la JEP, en el que se deberá establecer un mecanismo para la integración de la Sección de Estabilidad y Eficacia, fijando un procedimiento para el desarrollo de sus funciones[476].

Cuando el asunto llegó a la Plenaria de la Cámara de Representantes, se introdujo una nueva disposición en la iniciativa, que corresponde al actual artículo transitorio 6, referente a la competencia prevalente de la JEP. Tal decisión condujo a que la numeración del proyecto se desplazara, sin que se advirtiera la incongruencia derivada por la desatención en ajustar igualmente la remisión que había sido aprobada[477]. En estos términos, el envío normativo se realizaba a dos disposiciones que en nada se relacionan con la descripción de las funciones a cargo de la Sección de Estabilidad y Eficacia de Resoluciones y Sentencias del Tribunal para la Paz. Precisamente, los asuntos allí previstos apuntan al carácter prevalente de la JEP[478] y al mandato de sustitución de la sanción penal[479]. Esta inadvertencia se mantuvo durante el tercer y cuarto debate adelantado a instancias del Senado de la República[480].

El ajuste en la norma remisoria tan sólo se formalizó en la etapa de conciliación, a partir de la corrección que se introdujo por la Comisión designada para superar las discrepancias existentes entre los textos aprobados en cada una de las cámaras. Se trató de una actuación que, como ya se explicó, introdujo un cambio respecto de una disposición que no sufrió modificaciones visibles entre las plenarias, por lo que, al menos, desde una perspectiva estrictamente formal, no tenía divergencia alguna susceptible de ser conciliada.

Esta aproximación al tema objeto de verificación impone revisar el marco de actuación de las Comisiones de Conciliación. Al respecto, sea lo primero advertir que, como se ha mencionado con anterioridad, tales comisiones tienen una competencia limitada, por virtud de la cual están llamadas a actuar en los casos en que existen discrepancias o divergencias entre las Cámaras,

---

[476] *Ibídem*, pp. 37 y 39.

[477] Gaceta del Congreso No. 37 de 2017, pp. 37 y ss.

[478] Con la modificación reseñada, en el inciso 2 del artículo transitorio 6 pasó a ser el siguiente: *"**Artículo transitorio 6°. Competencia prevalente** (...) Respecto a sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, o bien a revisar dichas sanciones, todo ello a solicitud del sancionado o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de definición de situaciones jurídicas."*

[479] Por su parte, el inciso final del artículo transitorio 11 disponía que: *"**Artículo transitorio 11°. Sustitución de la sanción penal.** (...) 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 o alternativa del Sistema. En todo caso, la Sección de Revisión ordenará la ejecución del componente restaurativo de la sanción en caso de que proceda."*

[480] Gacetas del Congreso Nos. 121 y 153 de 2017.

respecto del contenido de los artículos que integran un proyecto de ley o de acto legislativo. Así lo resalta el inciso final del artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, en el que expresamente se señala que: *"Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones del articulado de manera distinta de la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas".* Para la Corte, las diferencias entre lo aprobado pueden surgir, como ya se dijo, entre otros casos, (i) porque una de las plenarias aprueba un artículo y éste luego es negado por la otra; (ii) porque si bien ambas Cámaras están de acuerdo con una disposición, se presenta una divergencia, así sea tangencial, entre el contenido adoptado en cada una de ellas; o (iii) porque una de las Cámaras inserta un artículo nuevo al proyecto dándole su aprobación, y el mismo es ignorado por completo por la otra.

Esta atribución vinculada en principio con el examen formal de lo aprobado por cada Corporación, se ha visto complementada con el reconocimiento de la potestad para plantear cambios que preserven la coherencia de la iniciativa, por ejemplo, por problemas de estilo o de congruencia, cuando tal modificación se da dentro del escenario de la resolución de discrepancias que, como se ha visto, avalan la actuación a cargo de la Comisión de Conciliación.

Un antecedente sobre el particular se halla en la Sentencia C-473 de 2005[481], en el que la Corte avaló la constitucionalidad de un ajuste de congruencia realizado por una Comisión de Conciliación, en el sentido de ajustar el título de un capítulo con la denominación de *"fondo cuenta"*, a pesar de que tanto en el Senado como en la Cámara, dicho encabezado había sido aprobado con el rotulo de *"fondo especial".* La modificación partió de la base de entender que al existir una *discrepancia* entre los artículos aprobados que hacían parte del citado capítulo y al haberse acogido la fórmula del fondo cuenta propuesta por el Senado, era válido que en sede de conciliación se cambiaría el título, pues la coherencia de la iniciativa, sobre la base de la *divergencia* planteada, le daban legitimidad a la actuación realizada por la mencionada Comisión.

El límite que se impone se encuentra en que todo cambio o modificación que se produzca no puede ser de tal envergadura que altere sustancialmente el contenido del proyecto o contravenga su finalidad. Así lo ha señalado este Tribunal, entre otras, en las Sentencias C-292 de 2003[482], C-473 de 2005[483] y C-635 de 2011[484]. Si se observa con detenimiento la postura que se ha asumido por la Corte revitaliza el principio de instrumentos de las formas, pues aun cuando formalmente los textos aprobados puedan ser iguales, como en el caso previamente mencionado, las *discrepancias subyacentes* hacen necesario que para mantener la simetría de lo regulado, se puedan hacer ajustes menores de estilo o de congruencia que en nada afecten la identidad o esencia de lo aprobado, pero que permitan preservar el principio democrático, en lo que atañe a la eficacia que se exige de la labor de producción normativa.

---

[481] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[482] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[483] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[484] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Visto lo anterior, en el caso concreto, se advierte que si bien la remisión del artículo transitorio 15 fue aprobada en los mismos términos estrictamente formales tanto en Senado como en Cámara, existía una discrepancia subyacente que explica el cambio realizado en sede de conciliación dirigido a garantizar la coherencia de lo regulado. De esta manera, por una parte, se observa que al incorporar el artículo transitorio 6 en el segundo debate en la Cámara de Representantes, como consta en la Gaceta del Congreso No. 37 de 2017, se produjo un desplazamiento en la enumeración de los artículos que integran la iniciativa, afectando con ello la regla de remisión. En efecto, tal como se aprobó por ambas plenarias, el envío se realizaba a dos disposiciones que en nada se relacionan con la descripción de las funciones a cargo de la Sección de Estabilidad y Eficacia de Resoluciones y Sentencias del Tribunal para la Paz. Al ser detectado por la Comisión de Conciliación este error de congruencia en el proyecto adoptado, se propuso a las plenarias su corrección dentro del escenario subyacente de las discrepancias, pues mientras en la Cámara la remisión pretendía incorporar los preceptos sobre la conformación del citado Tribunal y el reglamento de la JEP; en el Senado, esa misma remisión había sido alterada en el segundo de los componentes expuestos, al conectarse con las actuaciones en las que debe garantizarse la reserva de información.

Si bien por error, en la actuación de las Cámaras, se mantenía el envío a dos disposiciones ajenas a lo regulado, en el fondo y desde perspectiva eminentemente material, se trataba de un problema coherencia, que podía ser objeto de ajuste por la Comisión de Conciliación, al existir una divergencia subyacente respecto de lo finalmente aprobado en Senado como en Cámara.

Para la Corte esta actuación se enmarca dentro del ámbito competencial de las Comisiones de Conciliación, en primer lugar, porque el cambio se produce en un escenario de realización del principio de instrumentalidad de las formas, con el propósito de preservar la eficacia de la labor de producción normativa; en segundo lugar, porque la actuación desarrollada por la Comisión de Conciliación, se origina dentro del marco constitucional que habilita su intervención, referido a la preexistencia de una discrepancia; y en tercer lugar, porque el ajuste realizado en nada modifica la identidad o esencia de lo aprobado o contradice su finalidad. Por el contrario, no sólo responde al objetivo del proyecto, sino que se ajusta a la coherencia misma que explica la regla de remisión, como previamente se expuso.

En conclusión, vista en su integridad la actuación desarrollada en la instancia de conciliación, este Corporación concluye que no existe vicio alguno de procedimiento en lo que corresponde a la composición de la Comisión, al proceso de aprobación del informe y a los límites materiales que determinan su competencia. De ahí que, la Sala continuará con el examen del resto de requisitos de forma, en los términos previamente mencionados.

4.4.14. El título de la iniciativa

De acuerdo con lo previsto en el artículo 169 Constitución Política, todas las

iniciativas deben identificarse a través de un título, en el que se describa el contenido del proyecto, acompañado del uso de la siguiente fórmula: *"El Congreso de Colombia, decreta"*[485]. A pesar de que el título carece de valor normativo, ya que en estricto rigor no incorpora supuestos de hecho ni mandamientos jurídicos, la Corte ha sostenido que no puede desconocerse que ejerce una influencia determinante en el contenido de una iniciativa, pues es capaz de atribuirle un significado a las normas que la integran.

Por lo anterior, esta Corporación ha indicado que el título cumple, entra otras, con las siguientes funciones: (i) garantiza el principio de congruencia que debe existir en una iniciativa, sin que sea necesario que el epígrafe se refiera a todas y cada una de las disposiciones que integran un cuerpo normativo, pues basta con un enfoque global al que se refieran las normas en su conjunto, de tal forma que los obligados a cumplirlas puedan inferir su contenido sin impedimento alguno[486]; (ii) presta una labor pedagógica, en la medida en que el título permite la difusión y el conocimiento de una iniciativa[487]; (iii) opera como un criterio de referencia para verificar la observancia del principio de unidad de materia[488]; y (iv) sirve como guía interpretativa para determinar el sentido del articulado previsto en un acto normativo[489].

Ahora bien, con ocasión de la implementación del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016, es preciso resaltar que, entre los requisitos de forma, se incluye un cambio en el uso de la formula sacramental, manteniendo la exigencia relativa a la congruencia que debe existir entre el rotulo y el contenido de la iniciativa. Puntualmente, en el literal c) del artículo 1 del mencionado acto de reforma se establece que: *"(…) El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas: (…)* ***c)*** *El título de (…) los actos legislativos a los que se refiere este artículo deberán corresponder precisamente a su contenido y a su texto procederá esta fórmula: 'El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA' (…)".*

Al verificar el acto sometido a control, se encuentra por la Corte, en primer lugar, que el título del Acto Legislativo 01 de 2017 hace uso de la formula sacramental exigida[490]; y, en segundo lugar, que a través de un enfoque global se logra determinar el alcance y contenido de las disposiciones que integran el citado acto de reforma. Para tal efecto, se introduce el siguiente enunciado: *"(…) Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de*

---

[485] Si bien la norma constitucional refiere exclusivamente a las leyes, su aplicación para los actos legislativos se deriva de lo consagrado en el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992, conforme al cual: *"Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia".*

[486] Véanse, entre otras, las Sentencias C-026 de 1993, C-821 de 2006, C-908 de 2007 y C-393 de 2011.

[487] *Ibídem.*

[488] Sentencia C-393 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

[489] Véanse, entre otras, las Sentencias C-152 de 2003, C-230 de 2008 y C-141 de 2010.

[490] *"ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017,* (…) ***EL CONGRESO DE COLOMBIA, En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA****: (…)"*. Diario Oficial No. 50.196 del 4 de abril de 2017. Énfasis por fuera del texto original.

una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. (…)".

Como se observa son cuatro los elementos distintivos que surgen de dicha labor de determinación. Así, es claro que, (i) la reforma constitucional tiene como propósito incorporar un *conjunto de normas transitorias* a la Carta, mediante la creación de un título especialmente dirigido a tal fin[491]; en el que sus normas buscan (ii) brindar las herramientas que ayuden a la *terminación del conflicto armado*, como ocurre con aquellas disposiciones que desarrollan el SIVJRNR[492]; al mismo tiempo que pretenden (iii) establecer un marco que permita *construir una paz y estable y duradera*, para lo cual se estipulan mandatos que, entre otras, pretenden satisfacer el derecho a la reparación integral[493] o facilitar la reintegración social[494]. Ambos fines se amplían (iv) con *otras disposiciones* acordes con el bloque normativo planteado, en donde se alistan, por ejemplo, los preceptos que regulan la figura de la extradición[495] o que precisan los instrumentos de justicia transicional a los cuales alude el Acto Legislativo 01 de 2012[496].

Por consiguiente, a juicio de la Corte, no cabe duda de que el título del Acto Legislativo 01 de 2017 no solo cumple con la formula sacramental que le es exigible, sino que también guarda plena armonía con el contenido y alcance de su articulado, como lo impone el citado literal c) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016.

4.4.15. La prelación en su trámite

Como un requisito especial de procedimiento, el literal b) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 dispone que: *"los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz tendrán trámite preferencial. En consecuencia, tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él".*

Para comenzar, la Sala considera que este requisito difícilmente tendría la entidad suficiente, en caso de desconocimiento, para dar lugar a la configuración de un vicio de procedimiento, pues se trata de una exigencia de carácter formal que busca impulsar la aprobación de la iniciativa, a través de la limitación a la autonomía con la que se fija el orden del día por la Mesas Directivas de ambas Cámaras, por lo que aún en la hipótesis de que ello no se cumpla, si el proyecto es aprobado, se habrá accedido al objetivo o propósito

[491] Se trata del título transitorio referente a las *"normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera",* que se integra con los artículos transitorios 1 a 27.
[492] Del sistema hace parte la CEV, la UBPD, la JEP, las medidas de reparación integral y las garantías de no repetición.
[493] Para ello se encuentra el capítulo IV sobre *"reparación integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición".*
[494] Tal como ocurre con las normas sobre participación en política (artículo transitorio 20) o que permiten el acceso a la función pública como consecuencia de la aplicación de instrumentos de justicia transicional (artículo 2 que agrega un parágrafo al artículo 122 de la Constitución).
[495] A ello se refiere el capítulo V.
[496] Se trata de la regulación del artículo 3, a través del cual se precisa el inciso 4 del artículo transitorio 66 de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2012, sobre los criterios de priorización y selección para la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y al DIH.

buscado con su incorporación en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

En el asunto bajo examen, este Tribunal advierte que en las actas en donde consta el debate realizado, la iniciativa que dio lugar a la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2017, siempre se ubicó en el primer lugar del orden del día. Así se constata (i) en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la Gaceta del Congreso No. 127 de 2017; (ii) en la Plenaria de dicha Corporación en la Gaceta del Congreso No. 111 de 2017; (iii) en la Comisión Primera del Senado de la República en la Gaceta del Congreso No. 145 de 2017; (iv) en la Plenaria de la citada Corporación en la Gaceta del Congreso No. 253 de 2017; y (v) en la instancia de conciliación en las Gacetas del Congreso Nos. 322 y 350 de 2017. Por ende, en el caso *sub-judice*, la Sala Plena advierte que este requisito se cumplió a cabalidad.

4.4.16. Promulgación, entrada en vigencia y remisión a la Corte

En tanto el literal k) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 dispone que el control constitucional se debe adelantar con posteridad a la entrada en vigencia del acto legislativo tramitado mediante el Procedimiento Especial para la Paz, es preciso cotejar que el acto de reforma sometido a control haya sido promulgado y esté en vigencia.

En el asunto bajo examen, el Acto Legislativo 01 de 2017 fue promulgado el 4 de abril de 2017, fecha en la cual su texto fue insertado en el Diario Oficial No. 50.196, ese mismo día también entró en vigencia, tal como se dispone en el artículo 5 del citado acto de reforma, al señalar que: *"**Artículo 5. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación".*

Una vez acaecido lo anterior, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, mediante oficio del 5 de abril de 2017[497], remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional copia autentica del Acto Legislativo 01 de 2017, para surtir el trámite de revisión de constitucionalidad previsto en el literal k) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, pues ya se encontraba vigente.

Así las cosas, la Corte encuentra que, tanto el mandato constitucional de promulgación del Acto Legislativo 01 de 2017, como la exigencia especial de su remisión a este Tribunal para adelantar el respectivo control automático, único y posterior de constitucionalidad a su entrada en vigencia, fueron satisfechos de forma estricta, sin que exista vicio procedimental alguno.

4.4.17. Conclusión respecto del control constitucional a los parámetros básicos de forma

Del recuento realizado por esta Corporación, se concluye que el proyecto que dio origen al Acto Legislativo 01 de 2017, cumplió de manera satisfactoria

[497] Folio 1 del cuaderno 1.

con la totalidad de los requisitos básicos de forma previstos en la Constitución, en el Acto Legislativo 01 de 2016 y en el reglamento del Congreso para una iniciativa de esta naturaleza, pues, como ya se dijo: (i) se radicó de forma exclusiva por el Gobierno Nacional[498]; (ii) se efectuó su publicación oficial, antes de darle curso en la instancia respectiva[499]; (iii) se convocó como corresponde a sesiones extraordinarias[500]; (iv) se asignó su conocimiento a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, como autoridades competentes para dar primer debate[501]; (v) se acumularon las iniciativas radicadas por el Gobierno Nacional en el momento procesal dispuesto para ello[502]; (vi) se designaron conforme al reglamento los ponentes encargados de coordinar el debate y la aprobación de la iniciativa[503]; (vii) se tramitó el proyecto en una sola vuelta de cuatro debates desarrollados de la siguiente manera: (a) un primer debate en las respectivas comisiones competentes, y (b) un segundo debate en la plenaria de cada una de las dos cámaras[504]; (viii) se elaboraron y publicaron –tanto en comisiones como en plenarias– los informes de ponencia para dar curso a la iniciativa[505]; (ix) se verificó el cumplimiento del requisito del anuncio previo, en los términos expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación[506]; (x) se constató que toda votación cumplió con el *quórum* y la mayoría absoluta requerida[507]; (xi) se evidenció que la votación fue nominal y pública[508], en un solo momento[509] y conforme a la exigencia –todavía vigente– de que toda proposición debía contar con el aval del Gobierno y tener relación con lo pactado en el Acuerdo Final[510]; (xii) se realizó la publicación oficial del texto aprobado en cada instancia legislativa[511]; (xiii) se incluyeron los aportes de las audiencias públicas efectuadas en cada cámara, siguiendo las reglas previstas en el reglamento[512]; (xiv) se acreditó que el tránsito entre comisiones y plenarias, y luego entre cámaras, se ajustó al término de ocho días previsto para el efecto[513]; (xv) se cumplió con los requisitos que rigen la fase de conciliación, tanto en lo referente a su forma de integración, como en lo que atañe a la aprobación del informe y a los límites materiales que determinan su competencia[514]; (xvi) se comprobó el uso de la formula sacramental dispuesta para acompañar el título de los proyectos tramitados por vía del *fast track*[515]; (xvii) se consideró la iniciativa de acuerdo con la prelación que se exige para

---

[498] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal a).
[499] CP art. 157, núm. 1.
[500] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal i); CP art. 138; y Ley 5ª de 1992, art. 85.
[501] CP arts. 142 y 157, núm. 2; y Ley 3ª de 1992, art. 2.
[502] Ley 5ª de 1992, art. 151.
[503] Ley 5ª de 1992, art. 150
[504] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal f).
[505] CP art. 160, incisos 3 y 4.
[506] CP art. 160, inciso 5.
[507] CP arts. 145 y 146; y Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal g).
[508] CP art. 133.
[509] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal j)
[510] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal h).
[511] Ley 1431 de 2011, art. 2.
[512] Ley 5ª de 1992, arts. 230 y subsiguientes.
[513] CP art. 160; y Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal f).
[514] CP art. 161; y Ley 5ª de 1992, arts. 186 a 189.
[515] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal c).

su trámite[516]; y (xviii) se evidenció que el acto legislativo sometido a control fue promulgado, entró en vigencia y se remitió en debida forma a la Corte[517].

Con fundamento en lo anterior, se proseguirá con el análisis del resto de exigencias de forma, los cuales se concretan, por una parte, en la verificación de los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, así como en la obligación de agotar previamente, y si es del caso, el requisito de la consulta previa; y por la otra, en las reglas especiales de competencia que incorpora el Acto Legislativo 01 de 2016, relacionados con la satisfacción de los criterios de habilitación temporal, habilitación competencial, conexidad material y conexidad teleológica.

4.5. Del principio de unidad de materia, y de los requisitos de identidad flexible[518] y consecutividad

4.5.1. Del principio de unidad de materia

4.5.1.1. El principio de unidad de materia se halla plasmado en el artículo 158 de la Constitución Política cuando dispone que: *"Todo proyecto de ley deberá referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"*. Este principio, como en varias ocasiones lo ha admitido la Corte[519], pretende asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un sólo asunto, o incluso a una pluralidad de ellos relacionados entre sí, a partir de la identificación de un eje temático dominante en el proyecto, sin que ello se traduzca, necesariamente, en una diversidad de materias[520].

La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los congresistas, así como los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la materia que constituye el eje o núcleo de la iniciativa aprobada, y que, por dicho motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático en cada una de las cámaras legislativas. En este orden de ideas, este Tribunal ha dicho que "su debida observancia contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita el cumplimiento y aplicación de estas últimas al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere."[521]

También ha precisado la jurisprudencia constitucional que la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad

[516] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal b).
[517] Acto Legislativo 01 de 2016, art. 1, literal k).
[518] También llamado identidad relativa, como se puede observar en la Sentencia C-469 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[519] Véanse, entre otras, las Sentencias C-025 de 1993, C-390 de 1996, C-714 de 2008, C-748 de 2011, C-540 de 2012, C-765 de 2012 y C-373 de 2016.
[520] Sentencia C-896 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.
[521] Sentencia C-333 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

como valor fundante del Estado colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, "no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley"[522].

Por esta razón, recientemente, en la Sentencia C-373 de 2016[523], la Corte identificó dos criterios que permiten asegurar la exigibilidad de este mandato. Para tal efecto, esta Corporación señaló (i) que el examen de la unidad de materia "no debe ser excesivamente exigente ni extremadamente deferente, de manera que el escrutinio no puede desconocer el amplio margen de configuración" otorgado al Congreso, pero tampoco las exigencias mínimas de racionalidad legislativa que se asocian con el cumplimiento de dicho principio. Por ello, (ii) surge una preferencia *prima facie* por el respeto al principio básico de autonomía legislativa, siendo exigible un esfuerzo argumentativo mayor por parte de la Corte, para declarar la inexequibilidad de una disposición por violación de lo previsto en el artículo 158 de la Carta.

Finalmente, una proyección adicional del principio de unidad de materia se encuentra en el artículo 169 del Texto Superior, cuando se exige que el *"título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido"*, lo que da lugar a verificar una especie de racionalidad interna derivada de la conexidad de los textos aprobados con el rótulo que identifica una ley.

4.5.1.2. En jurisprudencia reiterada la Corte ha señalado que el principio de unidad de materia es igualmente aplicable respecto de actos legislativos. En esta oportunidad y de aquí en adelante, esta Corporación se apartara de dicha consideración y asumirá una nueva jurisprudencia, conforme a la cual esa exigencia no aplica en relación con la aprobación del aludido acto de reforma.

Inicialmente, es preciso aclarar que este pronunciamiento se limita al estudio de los requisitos de forma del acto legislativo, por lo que el análisis propuesto no se extiende a las otras vías que autorizan la reforma de la Constitución y frente a las cuales se ha juzgado de manera puntual si cabe o no exigir la expedición de una regulación, acorde con los requerimientos que emanan del citado principio. Tal como ha sucedido, hasta el momento, con las leyes que autorizan la convocatoria a un referendo constitucional[524].

---

[522] Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre este mismo punto se pueden consultar las Sentencias C-786 de 2004, C-832 de 2006, C-714 de 2008, C-1067 de 2008, C-400 de 2010, C-490 de 2011 y C-748 de 2011.

[523] MM.PP. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[524] Sobre el particular se pueden consultar las Sentencias C-551 de 2003 y C-397 de 2010, cuyo análisis se excluye en este apartado, pues pese a corresponder a un examen de constitucionalidad que se deriva de la activación de un mecanismo de reforma a la Constitución, el juicio no recae como tal sobre el acto que incorpora dicha reforma, sino sobre la ley que respalda el llamamiento de los ciudadanos a las urnas, para pronunciarse de forma positiva o negativa en relación con una propuesta de modificación a la Carta. De esta manera, si bien pueden existir elementos comunes, el acto objeto de control es en todo caso distinto, pues mientras en las sentencias de la referencia el dictamen de la Corte recayó sobre una **ley**, en esta oportunidad la norma sometida a examen es –en sí misma– una reforma incorporada en un **acto legislativo**.

De este modo, al adoptarse por la Corte un cambio en su jurisprudencia sobre la exigibilidad del principio de unidad de materia frente a actos legislativos, se impone cumplir con los requisitos de transparencia y suficiencia que, al tenor de la jurisprudencia reiterada de este Tribunal[525], actúan como cargas para autorizar la modificación de un precedente de alcance horizontal.

4.5.1.3. Las mencionadas cargas se expresan, por una parte, en la obligación de que el Tribunal haga referencia expresa a las decisiones preexistentes en las que se han resuelto casos análogos (*requisito de transparencia*) y; por la otra, en el deber de exponer las razones que evidencien las causas o motivos por las que se producir un cambio jurisprudencial (*requisito de suficiencia*).

En lo que corresponde a la primera carga, o lo que es lo mismo, el *requisito de transparencia*, la Corte advierte que la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre el requisito de unidad de materia, a partir de una demanda formulada contra un acto legislativo[526], en las siguientes Sentencias: C-222 de 1997[527], C-543 de 1998[528], C-487 de 2002[529], C-1200 de 2003[530], C-313 de 2004[531], C-372 de 2004[532], C-668 de 2004[533], C-816 de 2004[534], C-208 de 2005[535], C-1040 de 2005[536], C-1053 de 2005[537], C-1057 de 2005[538], C-1052 de 2012[539] y C-373 de 2016[540].

El primer fallo se remonta a la Sentencia C-222 de 1997[541], en donde la Corte se pronunció sobre una demanda que cuestionaba el Acto Legislativo 01 de 1996, por no haber aprobado como reforma constitucional, una disposición que hacía parte del texto original de la iniciativa. En ningún momento, como se advierte de la descripción del problema jurídico sometido a decisión, se planteó como cargo el desconocimiento de la unidad de materia. Sin embargo, en la parte considerativa, esta Corporación adelantó una labor descriptiva señalando cuáles de las exigencias de trámite que se aplican en la aprobación de una ley, serían susceptibles de ser requeridas en el proceso de adopción de una reforma constitucional por vía de acto legislativo. Al llegar al punto de lo previsto en el artículo 158 de la Constitución, se afirmó que:

---

[525] Son varias las providencias que existen sobre la materia, por lo que se destacan las siguientes: C-836 de 2001, C-634 de 2011 y C-176 de 2016, esta última en la que se hace un recuento sobre la fuerza vinculante de la doctrina de los órganos de cierre.
[526] Todos los precedentes corresponden a juicios de constitucionalidad derivados de la activación ciudadana (demanda), pues es la primera ocasión en la que se consagra un control automático respecto de actos legislativos.
[527] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
[528] M.P. Carlos Gaviria Díaz.
[529] M.P. Álvaro Tafur Galvis.
[530] MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.
[531] M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[532] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[533] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
[534] MM.PP. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.
[535] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[536] MM.PP. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Humberto Antonio Sierra Porto.
[537] M.P. Álvaro Tafur Galvis.
[538] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[539] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[540] M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[541] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

> "En cuanto a las reglas contempladas en los artículos 158 (…) y 148 de la Ley 5ª de 1992[542], sobre unidad de materia, ésta, en el caso de los actos legislativos, está dada por el asunto predominante del que ellos se ocupan, que no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición a ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva."

Este mismo párrafo fue reiterado, sin ninguna consideración adicional, en la mayoría de las sentencias previamente reseñadas, en algunas ocasiones con la referencia previa de la fuente[543] y en otras como si se tratara de una afirmación autónoma[544].

En particular, más allá de lo mencionado en la sentencia de la referencia y que fue objeto de reiteración como *obiter dicta*, cabe señalar cuatro fallos de manera particular. En primer lugar, la Sentencia C-1200 de 2003[545], en donde a pesar de plantearse como cargo el desconocimiento del principio de unidad de materia, la Corte excluyó su examen al advertir que la demanda era inepta. Dentro de las razones expuestas por esta Corporación, se alude a que no se aportó elementos de juicio para mostrar que no existía "una relación de conexidad" entre las normas acusadas y "el tema objeto de la reforma", pues la acusación se enfocó en que el acto aprobado carecía de congruencia[546], ya que su ámbito regulatorio era el propio de una ley. Bajo esta consideración, se

---

[542] La norma en cita dispone que: *"**Artículo 148. Rechazo de disposiciones.** Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión".*

[543] Sentencias C-543 de 1998, C-487 de 2002, C-313 de 2004, C-372 de 2004, C-816 de 2004, C-1040 de 2005, C-1053 de 2005 y C-1052 de 2012.

[544] Sentencia C-208 de 2005.

[545] MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.

[546] Se trata de los artículos 4 y 5 del Acto Legislativo 03 de 2002, conforme a los cuales: *"**Artículo 4. Transitorio.** Conformase una comisión integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, quien la presidirá, el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, o los delegados que ellos designen, tres Representantes a la Cámara y tres Senadores de las Comisiones Primeras, y tres miembros de la Academia designados de común acuerdo por el Gobierno y el Fiscal General, para que, por conducto de este último, presente a consideración del Congreso de la República a más tardar el 20 de julio de 2003, los proyectos de ley pertinentes para adoptar el nuevo sistema y adelante el seguimiento de la implementación gradual del sistema. // El Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes correspondientes. Si no lo hiciere dentro de este plazo, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Código Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía. // Con el fin de conseguir la transición hacia el sistema acusatorio previsto en el presente Acto Legislativo, la ley tomará las previsiones para garantizar la presencia de los servidores públicos necesarios para el adecuado funcionamiento del nuevo en particular, el traslado de cargos entre la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Defensoría del Pueblo, y los organismos que cumplen funciones de policía judicial. El Gobierno Nacional garantizará los recursos para la implementación gradual del sistema acusatorio y para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública." "**Artículo 5° Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su aprobación, pero se aplicará de acuerdo con la gradualidad que determine la ley y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca. La aplicación del nuevo sistema se iniciará en los distritos judiciales a partir del 1° de enero de 2005 de manera gradual y sucesiva. El nuevo sistema deberá entrar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre del 2008. // **Parágrafo transitorio.** Para que el nuevo sistema previsto en este Acto Legislativo pueda aplicarse en el respectivo distrito judicial, deberán estar garantizados los recursos suficientes para su adecuada implementación, en especial la de la Defensoría Pública. Para estos efectos, la comisión de seguimiento de la reforma creada por el artículo 4 transitorio, velará por su cumplimiento".*

concluyó que: "Como quiera que los actores no argumentan *la falta de conexidad* de las disposiciones acusadas con el resto de las que integran el acto legislativo, la demanda es inepta y la Corte habrá de inhibirse para pronunciarse de fondo en relación con esta materia"[547].

En segundo lugar, en la Sentencia C-668 de 2004[548], este Tribunal examinó la constitucionalidad de una disposición del Acto Legislativo 01 de 2003 *"por el cual se adopta una Reforma Política (…) y se dictan otras disposiciones."* En uno de sus artículos se establecía que en las que antes eran comisarías y luego fueron erigidas en departamentos (CP art. 299), su asamblea departamental estaría compuesta por siete personas. En esta oportunidad, se esbozaron varios cargos contra el precepto reseñado, incluyendo la supuesta violación del principio de unidad de materia, acusación que se formuló, no desde la perspectiva del desconocimiento de un asunto predominante, sino a partir de la supuesta falta de identidad flexible en los debates reglamentarios[549].

Por ello, al momento de examinar el cargo, la Corte expuso lo siguiente: "en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, sobre los proyectos aludidos así acumulados, en el pliego de modificaciones puesto a consideración de esa Comisión, el artículo 37 propuso la modificación del artículo 299 de la Carta Política, asunto que desde entonces y durante la discusión del proyecto de reforma estuvo presente. Ello significa, entonces, que dentro del ámbito de la reforma política el Congreso consideró que la modificación de esa norma constitucional era parte de la misma".

Al final, en todo caso, tratando de acoplar lo señalado con el requisito de la unidad de materia, se afirmó que: "se trata de un asunto que no es ajeno al núcleo esencial del acto legislativo objeto de la discusión parlamentaria y, por lo mismo, *sí guarda relación de conexidad con el resto del articulado de la reforma* y, a juicio del Congreso, que en este caso actúa como Constituyente derivado, el contenido del artículo 299 de la Constitución que se proponía reformar no escapa a la *unidad teleológica del proyecto*."[550]

En tercer lugar, en la Sentencia C-1057 de 2005[551], este Tribunal conoció de una demanda contra varias disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2004, sobre la reelección presidencial, en concreto, se cuestionaba el incumplimiento del principio de unidad, en los términos que a continuación

---

[547] Énfasis por fuera del texto original.
[548] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
[549] El resumen del cargo que se realiza en el acápite de antecedentes es el siguiente: *"En efecto, aduce [el actor] que dentro del marco temático del proyecto inicial del Acto Legislativo No. 01 de 2002, no se hizo referencia a la reforma del Título XI "DE LA ORGANIZACIÓN TERRRITORIAL", capítulos I y II, pese a que en el primer debate de ese Acto Reformatorio se acumularon los Actos Legislativos 03 y 07 de 2002 'sin ampliarse el espectro reformatorio de la iniciativa y se confinó la reforma política constitucional a los artículos 107, 109, 112, 113, 134, 171, 176, 258, 264, 266 y 281 de la Constitución Política'. // Aduce el actor, que en el último debate producido en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en segunda vuelta, se revivió el tema de la composición de las Asambleas Departamentales, y sin que se hubiere presentado debate alguno, se pasó a la votación 'y resulta que no es la votación la esencia del debate, sino, la discusión y la controversia del legislador ante la conformación normativa'.* (…)".
[550] Énfasis por fuera del texto original.
[551] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

se transcriben: "(…) expresa el demandante que el texto del Acto Legislativo viola [el referido principio] pues sus distintas partes *'no guardan entre sí, y con respecto al núcleo esencial o eje temático, una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica'*. Especialmente los siguientes enunciados normativos: El parágrafo transitorio del artículo cuarto que contempla la reducción a la mitad de los términos para la revisión constitucional del proyecto de Ley estatutaria y el inciso que confiere al Consejo de Estado la atribución de regular transitoriamente lo relacionado con la igualdad electoral de los candidatos a la Presidencia de la República."

Esta providencia se plantea expresamente si es aplicable en materia de actos legislativos el principio de unidad de materia, respecto de lo cual afirma que la Corte, en la mencionada Sentencia C-222 de 1997[552], ya había concluido que tal requisito es exigible. Sin embargo, se sostiene que su alcance no reviste las mismas características como cuando se trata de leyes, pues el carácter pluritemático de las reformas constitucionales no lo permiten. En este sentido, se afirma que: "(…) un acto legislativo puede tratar diversas materias sin infringir el principio de unidad de materia, pues mediante él se pueden reformar diversos títulos, capítulos o artículos de la Constitución *que no guarden conexidad temática, la cual en definitiva vendría dada precisamente por su propósito de modificar la Carta Política"*[553].

Al revisar el caso concreto, en lo referente a la reducción de los términos para el control de constitucionalidad, se sostiene que se trata de un precepto que no es extraño a una reforma constitucional; mientras que, en lo que atañe a la habilitación al Consejo de Estado, se expuso que dicha disposición guardaba relación directa con la materia sobre la cual versaba el texto acusado, "pues era una previsión que permitía la puesta [en marcha o] implementación de la reelección presidencial, en caso [de] que el Congreso no elaborara la ley estatutaria o ésta fuera declarada inexequible por la Corte (…)". Por ello, en la parte resolutiva de la sentencia en mención, este Tribunal concluyó que se debía "declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo 02 de 2004 por el cargo de violación del principio de unidad de materia".

Finalmente, en la Sentencia C-373 de 2016[554], se reitera nuevamente la misma fórmula planteada en la Sentencia C-222 de 1997[555], luego de lo cual se sostiene que el control a realizar implica adelantar un "test dúctil", ya que al ser la materia del acto legislativo la reforma de la Constitución, "los riesgos de inconexión son más limitados".

A continuación, se restringe el concepto de *materia*, para reiterar que es la reforma de la Constitución en sí misma. Incluso, se señala que dicho acto constituyente es producto de la actuación de un órgano constituido, que al reflejar la soberanía popular debe tener la capacidad de pronunciarse, "en un mismo acto, de las materias que en cada momento histórico resulten

[552] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
[553] Énfasis por fuera del texto original.
[554] M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[555] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

relevantes". De ahí que, una reforma puede impactar en diferentes áreas o temas, entendiendo que corresponden "a una misma materia", por la estrecha relación que existe entre las partes que integran una Constitución.

Con base en lo expuesto se concluye que el acto legislativo demandado[556], cumple con las exigencias derivadas del principio de unidad de materia, pues las enmiendas realizadas "se encuentran comprendidas por el propósito de reformar la Carta y, en consecuencia, siguiente la jurisprudencia de este Tribunal, resultan compatibles con el artículo 158". En todo caso, pese a que la anterior argumentación se consideraba suficiente, se entró a verificar si las normas también guardaban conexidad con el tema primordial de la reforma, lo cual se entendió satisfecho, al considerar que su objeto era el de enfrentar "los problemas y dificultades para el ejercicio de los poderes públicos originados en la práctica política y la debilidad institucional".

Del recuento realizado a la jurisprudencia existente sobre el tema objeto de análisis se infiere lo siguiente:

- Primero, el requisito de la unidad de materia no tuvo su origen vinculado con un caso en el que se comprobara su exigibilidad como parte de la *ratio decidendi*. Por el contrario, su referencia como uno de los requisitos de forma que se requieren para la expedición de un acto legislativo, se derivó de una labor descriptiva en la que, sin justificar si dicha exigencia es o no realmente compatible con el proceso de aprobación del mencionado acto de reforma, se especificó de forma directa su alcance, al señalar que la unidad "está dada por el asunto predominante del que ellos se ocupan, que no es otro que la *reforma* de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición a ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva"[557].

- Segundo, tal acercamiento ha sido objeto de reiteración, por regla general, en casos en los que no se ha controvertido el supuesto desconocimiento de la unidad de materia, por lo que su incorporación en esas sentencias es la propia del *obiter dicta*[558].

- Tercero, un análisis de las cuatro sentencias en las que el asunto ha sido abordado de forma directa, por el hecho de haber sido reseñado como un cargo de inconstitucionalidad, demuestra lo siguiente: (i) uno de los casos no aportó consideraciones de fondo, en la medida en que la Corte se inhibió de fallar, al considerar que la demanda era inepta, pese a ello aludió en general a la necesidad de acreditar una *conexidad* entre las disposiciones acusadas con el resto de las normas que integran el acto legislativo[559]; (ii) en otro el cargo realmente se dirigía a cuestionar el cumplimiento del requisito de identidad flexible, por lo que frente a la unidad de materia tan sólo se afirmó que el

[556] Acto Legislativo 02 de 2015, sobre el equilibrio de poderes.
[557] Sentencia C-222 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
[558] Sentencias C-543 de 1998, C-487 de 2002, C-313 de 2004, C-372 de 2004, C-816 de 2004, C-208 de 2005, C-1040 de 2005, C-1053 de 2005 y C-1052 de 2012.
[559] Sentencia C-1200 de 2003, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.

precepto cuestionado sí guardaba relación de *conexidad* con el resto del articulado de la reforma y que no escapaba a su unidad teleológica[560]; (iii) en la siguiente providencia se reiteró que este principio es exigible como requisito de forma, porque así se mencionó en la Sentencia C-222 de 1997[561]. Con todo, se aclaró que no reviste las mismas características como cuando se trata de las leyes, pues el carácter pluritemático de las reformas constitucionales no lo permiten, incluso se recoge implícitamente la exigencia de la conexidad, cuando se afirma que "un acto legislativo puede tratar diversas materias sin infringir el principio de unidad de materia, pues mediante él se pueden reformar diversos títulos, capítulos o artículos de la Constitución ***que no guarden conexidad temática****, la cual en definitiva vendría dada precisamente por su propósito de modificar la Carta Política"*[562]; (iv) Finalmente, lo anterior se ratifica con la última de las sentencias expedidas sobre el tema, en donde, al aludir de forma tangencial a la conexidad (se dice que el riesgo de inconexión es muy limitado), se precisa que la materia propia de un acto de reforma es la reforma en sí misma considerada, toda vez que la Constitución tiene una estrecha relación en todas sus partes y, en esa medida, todo cambio que en ella se produzca "tiene la virtud de impactar diferentes dimensiones, cobijadas todas ellas por [una] misma materia"[563].

4.5.1.4. A partir de lo expuesto y en observancia del *requisito de suficiencia*, este Tribunal advierte que cabe realizar un cambio de jurisprudencia, en el sentido de establecer que el principio de unidad de materia no es una exigencia que sea aplicable en relación con la aprobación de actos legislativos, por las razones que a continuación se exponen:

- Para comenzar, no existe una previsión expresa –tanto en la Constitución Política como en la ley– que imponga la obligatoriedad del citado requisito en el trámite de aprobación de los actos legislativos. El único parámetro que desde el Texto Superior se refiere a este principio se encuentra en el artículo 158, en el que se dispone lo siguiente: *"**Todo proyecto de ley** debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. (…)"*[564]. Como se infiere del aparte transcrito, la norma constitucional limita la exigilidad de la unidad de materia a *"todo proyecto de ley"*, por lo que dicha manifestación impone examinar si se trata de un mandato restrictivo en cuanto al tipo de acto sometido a tal exigencia o si, por el contrario, de lo que se trata es de la descripción de un procedimiento que, si bien se consagra de manera directa frente a los proyectos de ley, no excluye su aplicación al mencionado acto de reforma, como ocurre con varios de los supuestos de forma que están previstos en el Título VI de la Constitución, al regular la función de producción normativa a cargo del Congreso.

---

[560] Sentencia C-668 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
[561] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
[562] Sentencia C-1057 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Énfasis por fuera del texto original.
[563] Sentencia C-373 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[564] Énfasis por fuera del texto original.

En efecto, en el citado Título se pueden observar: (i) requisitos que expresamente refieren a su obligatoriedad, tanto en la aprobación de proyectos de ley como de actos legislativos, como acaece con el informe de ponencia en comisión[565]; (ii) requisitos que no circunscriben su alcance a ningún proyecto en específico, por lo que cabe suponer su exigibilidad para todo trámite de aprobación a cargo del Congreso, como se advierte con la instancia de conciliación[566] y con el plazo de deliberación entre comisiones y plenarias[567]; y (iii) requisitos que *sólo* se mencionan frente a *proyectos de ley*, como se constata en el asunto bajo examen.

En algunos casos, respecto de estos últimos, la Corte ha concluido que son obligatorios en el trámite de los actos legislativos, como se ha mencionado con el anuncio previo[568]; mientras que, en otros, se ha concluido que su alcance resulta inconciliable con las demandas de forma que rigen la aprobación del citado acto de reforma, como ha sucedido con la posibilidad de decretar el trámite de urgencia[569] o de requerir la sanción gubernamental[570].

El criterio que ha sido utilizado para determinar si un requisito de forma es aplicable en el trámite de los actos legislativos, a pesar de imponer su exigibilidad sólo respecto de los proyectos de ley, se encuentra en verificar si dicha exigencia es o no compatible con el proceso de reforma, tal como lo señala el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992:

> "**Artículo 227. Reglas de procedimiento aplicables.** Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia"[571].

Como ya se advirtió, aun cuando en la Sentencia C-222 de 1997[572], reiterada en varias oportunidades, se señaló que el principio de unidad de materia también rige respecto del proceso de aprobación de los actos legislativos, tal afirmación no tuvo su origen en un caso en el que se verificara su exigibilidad como parte de la *ratio decidendi*. Además, el argumento que fue expuesto para ampliar su aplicación al citado acto de reforma, en ningún momento examinó si dicha exigencia es o no realmente compatible con el proceso de aprobación de los actos legislativos, entrando tan sólo a determinar de forma directa lo que sería su alcance[573]. El resto de providencias siguen lo expuesto,

---

[565] CP art. 160, inc. 4.
[566] CP. art. 161.
[567] CP. art. 160.
[568] En Sentencia C-1040 de 2005, la Corte expuso que: *"(…) el aviso cumple un objetivo específico en el trámite de aprobación de las leyes* ***o de los actos legislativos****, y por lo mismo, su exigibilidad dada la vocación progresiva del debate parlamentario, tan sólo tiene lugar con anterioridad al momento de llevar a cabo la votación del proyecto respectivo, evitando así la ocurrencia de votaciones intempestivas y permitiendo, a la vez, que los congresistas gocen de un término prudencial para revisar los proyectos y preparar con la debida antelación -si es el del caso- su discusión."* Énfasis por fuera del texto original.
[569] Sentencias C-222 de 1997 y C-1053 de 2005.
[570] Sentencias C-222 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
[571] Énfasis por fuera del texto original
[572] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
[573] Se insiste en que la sentencia en mención únicamente alude al que sería el contenido del principio de unidad de materia, al decir que: *"(…) en el caso de los actos legislativos, [la unidad] está dada por el asunto predominante del que ellos se ocupan, que no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o*

sin entrar a analizar la compatibilidad del requisito, lo cual se reafirma con lo señalado en la Sentencia C-1057 de 2005[574], en donde expresamente se afirma que este principio es obligatorio, porque así se concluyó en el referido fallo del año 1997.

Bajo este contexto, la Corte entiende que pese a que este principio ha sido mencionado como parte de los requisitos de los actos legislativos, tanto con una descripción general sobre su alcance[575], como con una reseña particular sobre su contenido (en los cuatro casos examinados por la Sala Plena), al día de hoy no se ha explorado de forma directa si el mismo es efectivamente compatible con la naturaleza del proceso que rige la aprobación del citado acto de reforma constitucional.

- La pregunta que surge entonces es si el requisito de la unidad de materia puede coexistir con el alcance que tiene un acto legislativo[576]. Es aquí en donde la Corte observa la imposibilidad, en la práctica, de requerir el cumplimiento de la citada exigencia, pues mientras la ley si puede reducirse a un sólo asunto o eje temático dominante, como lo reclama el artículo 158 de la Constitución, en el caso del referido acto de reforma su contenido es *multitemático*, por lo que no cabe restringirlo a una materia principal, especialmente si se tiene en cuenta la estrecha relación que existe entre todas las partes que integran el Texto Superior, que impiden su separación material, en virtud del principio de unidad constitucional. Por esta razón, la Carta Política no puede entenderse como un conglomerado de normas jurídicas yuxtapuestas las unas a las otras, que puedan modificarse sin impactar en el conjunto de valores, principios o preceptos instrumentales que allí se consagran, sino que, por el contrario, su concepción parte de la idea de ser un orden normativo cerrado, en el que cada mandato se explica por sí mismo y respecto del resto de la Constitución, a fin de lograr un orden armónico, lógico y estructurado para la sociedad.

Esta aproximación concuerda con el postulado general planteado en la citada Sentencia C-222 de 1997[577], en donde al referir al requisito de la unidad, lejos de limitar su contenido a una materia, se acogió una fórmula que involucra a la *reforma en sí misma considerada*, esto es, a los títulos, capítulos o artículos de la Constitución que se modifican, o a la adición en ella de disposiciones que no estaban incorporadas y que se pretenden incluir en su preceptiva. Esto significa la imposibilidad de demandar la identificación de un eje temático dominante, por fuera del propio contenido de la reforma, o lo que es lo mismo, exigir que un acto legislativo sólo trate de un tema, cuando es la reforma al Texto Superior el asunto que guía el desarrollo de la función constituyente.

---

artículos de la Constitución, o la adición a ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva".

[574] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[575] Como ocurre con todas las providencias que replicaron lo previsto en la Sentencia C-222 de 1997.

[576] El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española refiere al concepto de incompatible como aquello que no *"es compatible con alguien o algo"*; por lo que al revisar la noción de compatible se refiere a lo *"que puede estar, funcionar o coexistir sin impedimento con otra".*

[577] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Por ello, nótese cómo, si bien se aludió a la *conexidad* de lo demandado con el acto legislativo, en las dos primeras oportunidades que se planteó un debate sobre la materia, en una de ellas la Corte se inhibió de adoptar una decisión de fondo[578] y en la otra el cargo realmente formulado cuestionaba el cumplimiento del principio de identidad flexible[579]. Tan sólo en la tercera oportunidad[580], se descartó la necesidad de guardar *conexidad* temática, al decir que la unidad viene dada por el propósito de modificar la Carta. Lo cual se mantuvo en el último de los casos objeto de examen por este Tribunal[581], al concluir que, en virtud del principio de unidad constitucional, la materia propia de un acto de reforma es la reforma en sí misma considerada.

- Por consiguiente, visto el alcance del acto legislativo, es claro que respecto de su aprobación no cabe exigir el cumplimiento del principio de unidad de materia, ya que es imposible reducir su contenido *pluritemático* a un solo eje principal, como lo pretende el artículo 158 de la Carta. Por esta razón, es procedente el cambio de jurisprudencia que aquí se adopta, sobre todo cuando en el caso de preservar la lectura que hasta el momento se ha propuesto por la Corte, se mantendría una argumentación que cae en una falacia circular, en la que la prueba de una proposición se deriva de la existencia de la proposición misma, aspecto que resulta contrario a la lógica y que demuestra la imposibilidad de mantener la obligatoriedad de un requisito que no puede coexistir con la naturaleza del acto al cual se dirige. En efecto, sostener que la unidad está dada por la reforma en sí misma, implica que en el fondo ningún acto, bajo ninguna circunstancia, desconocería el requisito enunciado, pues nada podría considerarse extraño a lo que se consagra en un acto legislativo, en contravía incluso del principio de efecto útil de las normas.

Por el conjunto de razones que se han expuesto, este Tribunal concluye que el requisito de unidad de materia no es exigible frente a los actos legislativos, pues dicho acto de reforma puede tratar diversos temas y asuntos sin que sea posible reducirlo a uno solo de ellos, en virtud del principio de unidad constitucional.

4.5.1.4. En el asunto bajo examen, como se expuso en el acápite de intervenciones, un grupo de ciudadanos cuestiona todo el Capítulo VII del Acto Legislativo 01 de 2017[582], sobre las normas aplicables a los miembros Fuerza Pública para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, por considerar que vulneran el principio de unidad de materia, al incluir dentro de un acto de reforma que tiene como finalidad crear “un Sistema Integral de Reparación a las Víctimas”, un conjunto de disposiciones que brindan un tratamiento diferenciado a favor de dichos agentes del Estado.

---

[578] Sentencia C-1200 de 2003, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.
[579] Sentencia C-668 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
[580] Sentencia C-1057 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[581] Sentencia C-373 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[582] En tal sentido se pronuncia el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado (MOVICE).

Sobre el particular, la Sala Plena de esta Corporación considera que el vicio alegado no está llamado a prosperar, en primer lugar, porque como se expuso en líneas anteriores, el requisito de unidad de materia no es exigible frente a los actos legislativos, como el que ahora es objeto de control.

En segundo lugar, porque incluso de seguir la misma línea que hasta el momento se ha venido exponiendo por esta Corporación, es innegable que la temática que se acusa sí se encuentra incorporada dentro del eje de *reforma a la Carta*, pues lo que se pretende a través de las normas que hacen parte del citado Capítulo VII, es preservar el carácter inescindible de la JEP, como justicia excepcional y preferente, que da lugar a la inaplicación de la justicia tradicional prevista en la Constitución, *para lo cual era necesario recurrir a la aprobación de un precepto de igual jerarquía y valor normativo*. Con este propósito, buscando un equilibrio entre la paz, la verdad y la justicia, y dada su condición de garantes de derechos, se dispone de un trato diferencial para los miembros de la Fuerza Pública, en lo referente a la calificación jurídica de sus conductas, a las causas que determinaron su comisión, a la forma como se aplica la responsabilidad de mando, a las sanciones para ser impuestas, y a la exclusión de la acción de repetición y el llamamiento en garantía.

Finalmente, porque la línea de argumentación propuesta por el interviniente, propia del análisis de la unidad de materia frente a proyectos de ley, incurre en una proposición incompleta, toda vez que el Acto Legislativo 01 de 2017 no se limita a la consagración de un sistema para reparar a las víctimas, sino que, va más allá de ese propósito, al prever medidas y mecanismos para esclarecer la verdad de lo ocurrido, encontrar a las personas desaparecidas o localizar sus restos, y aplicar un componente de justicia, en el que, como se mencionó en el Acuerdo Final, se incluyan a los miembros de la Fuerza Pública, que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste, aplicación que se hará de forma diferenciada y otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. Por lo demás, la justicia que guía la labor de la JEP se orienta bajo la implementación de medidas *restaurativas* y *reparadoras*, cuya finalidad principal es atender a las víctimas, razón adicional por la cual, incluso desde la óptica del interviniente, que propone un análisis siguiendo los parámetros de los proyectos de ley, el capítulo aplicable a los miembros de la Fuerza Pública sí guarda unidad de materia.

Por consiguiente, esta Corporación no advierte ninguna irregularidad, en especial, sobre la base de que el requisito de unidad de materia no es aplicable a los actos legislativos, siendo necesario continuar con el examen del resto de requisitos de procedimiento.

4.5.2. De los principios de consecutividad e identidad flexible

4.5.2.1. La jurisprudencia reiterada de la Corte ha señalado que el proceso legislativo se rige por los principios de identidad flexible y consecutividad, los cuales cobran especial relevancia por su estrecho vínculo con el principio

de transparencia que rige el desarrollo de la función pública[583]. En cuanto al primero, esto es, el *principio de identidad flexible*, esta Corporación ha dicho que, si bien los congresistas –durante el curso de los debates reglamentarios– pueden introducir adiciones, modificaciones o supresiones a los proyectos de ley o de acto legislativo[584], éstas deben guardar coherencia y referirse a la misma materia o contenido temático de la iniciativa que se está discutiendo. Sobre este particular, se ha expuesto lo siguiente:

> "El concepto de identidad (C-702/99) comporta (…) que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática (C-1190/01). Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o modificación (C-702/99)"[585].

Por su parte, en lo que corresponde al *principio de consecutividad*, que se origina de lo previsto en el artículo 157 de la Carta[586], este Tribunal ha advertido que el mismo exige que el tema o la materia que guía la aprobación de las distintas normas que integran una iniciativa, necesariamente debe estar presente a lo largo de los debates reglamentarios previstos en la Constitución[587]. La observancia de este principio no es óbice para que durante el *iter legislativo*, se hagan modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos de ley o de acto legislativo, solo que las mismas deben hacerse dentro del ámbito de aplicación del citado principio de identidad flexible. En este orden de ideas, la Corte ha concluido que:

> "[Las] modificaciones introducidas a un proyecto deben mantener un eje temático común, pues no es válido introducir temas respecto de los cuales nunca se ha planteado debate alguno. De esta manera, cuando una cámara introduce modificaciones al articulado del proyecto para incluir un asunto completamente nuevo, autónomo y separable, desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible. Por el contrario, cuando las modificaciones (adiciones o supresiones) versan sobre los temas puestos a consideración de la respectiva cámara para su debate, los ajustes aprobados no pueden ser objeto de reproche alguno por este concepto."[588]

Según se observa entonces, como lo ha admitido la Corte[589], mientras que el principio de consecutividad contiene una exigencia, el de identidad flexible plantea en cambio una permisión, que atempera la rigurosidad con que, de no ser por su presencia, debería observarse del primero. Con fundamento en lo

---

[583] Véanse, entre otras, las Sentencias C-551 de 2003, C-713 de 2008 y C-540 de 2012.
[584] Sobre el particular, el inciso 2 del artículo 160 de la Constitución dispone que: *"Durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias".*
[585] Sentencia C-706 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.
[586] En el aparte pertinente, la disposición en cita señala que: *"Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: (…) 2. Haber sido aprobado en primer debate (…) 3. Haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate. (…)".*
[587] Sentencia C-713 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[588] Sentencia C-332 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Énfasis por fuera del texto original.
[589] Sentencia C-540 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

expuesto, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que se entienden satisfechos estos dos principios, cuando las adiciones o modificaciones que se introduzcan durante "el trámite en las plenarias se refieran a temas que hubieren sido conocidos y debatidos en las respectivas comisiones". Ello significa que es aceptable introducir "artículos específicos que no hubieren hecho parte de los textos aprobados por las comisiones, pudiendo por ejemplo hacerse un desarrollo más prolijo del tema en cuestión, o, por el contrario, uno más conciso y de menor extensión, siempre y cuando, se insiste, **dicho tema hubiere sido conocido y analizado por la comisión constitucional respectiva**"[590].

4.5.2.2. Para el análisis sobre el cumplimiento de estos principios, la Corte acudirá nuevamente al Anexo No. 2, en el que se incluye un cuadro que pone de presente el tránsito legislativo que tuvo esta iniciativa en su integridad.

A partir de allí se hará una labor de clasificación (i) entre las normas que estuvieron presentes desde el primer debate, incluyendo las aprobadas como consecuencia de dicha instancia legislativa, las cuales no plantean ningún problema en lo atinente al cumplimento de los principios de consecutividad e identidad flexible; respecto de aquellas otras que (ii) fueron introducidas en el segundo, tercer y cuarto debate, en donde paulatinamente la rigurosidad en el examen de los citados principios adquiere una mayor entidad. Con todo, se omitirá la referencia a los ajustes de enumeración o de estilo, siempre que los mismos no tengan un efecto normativo sobre lo regulado en cada disposición.

4.5.2.3. De esta manera, en primer lugar, se incluirá un cuadro con la relación de normas que responden al primer criterio y que, por ende, deberán ser declaradas exequibles.

NORMAS DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017, PRESENTES DESDE EL PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	
1	El título de la iniciativa, así como los subtítulos que identifican a cada uno de los ocho capítulos del Acto Legislativo.
2	Los cinco incisos del **artículo transitorio 1** sobre el SIVJRNR, que equivalen al artículo transitorio 1 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016 Cámara, con la aclaración de que la siguiente expresión fue aprobada y avalada en el curso del primer debate adelantado en la Comisión Primera de la Cámara: *"Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la retribución del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido".*
3	Los incisos 1 y 3 del **artículo transitorio 2**, que corresponden al artículo transitorio 2 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016 Cámara, sobre la CEV.
4	El inciso único del **artículo transitorio 4**, junto con el parágrafo de la misma disposición, referentes a la excepción del deber de denuncia de los funcionarios y personal de la CEV y de la UBPD, frente al cual cabe aclarar que, como consecuencia del primer debate que se adelantó en la Comisión Primera de Cámara, se incorporó la expresión que a continuación se resalta: *"**Parágrafo.** De ser requeridos por la Jurisdicción Especial para la Paz, por*

[590] Sobre este tema, entre otras, se pueden consultas las Sentencias C-702 de 1999, C-922 de 2000, C-801 de 2003, C-305 de 2004, C-669 de 2004, C-706 de 2005, C-453 de 2006, C-427 de 2008 y C-765 de 2012.

	otras autoridades competentes o por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición, ***quienes en desarrollo de sus funciones propias de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado hayan realizado los informes técnico - forenses****, deberán ratificar y explicar lo concerniente a esos informes y los elementos materiales asociados al cadáver.*
5	El inciso 7 del **artículo transitorio 5**, que corresponde al inciso 2 del artículo transitorio 5 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016 Cámara, referente a la calificación jurídica propia de las resoluciones o sentencias de la JEP.
6	El parágrafo 1 del **artículo transitorio 5**, que corresponde al inciso 1 del parágrafo único del artículo transitorio 5 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016 Cámara, relativo a la no modificación de las normas vigentes en materia de justicia aplicables a las personas que haya ejercido la Presidencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 174 de la Constitución. Esta disposición tuvo un ajuste menor de enumeración, pues al aprobarse otro parágrafo en la Comisión Primera de Senado, desde esa instancia, se rotuló con el número 1, como puede apreciarse en la Gaceta del Congreso No. 121 de 2017.
7	El inciso 4 del **artículo transitorio 7**, que corresponde al inciso 4 del artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016 Cámara, en donde se regula la figura de los magistrados suplentes o sustitutos de la JEP.
8	El inciso 6 del **artículo transitorio 7**, que corresponde al inciso 6 del artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, sobre los magistrados y fiscales de la JEP, quienes 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 aplicará el sistema de carrera ni tendrán que pertenecer a la rama judicial"*.
9	El inciso 7 del **artículo transitorio 7**, que corresponde al inciso 7 del artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, sobre los requisitos para ser elegido como magistrado del Tribunal para la Paz, con la aclaración de que la siguiente expresión fue aprobada y avalada en el curso del primer debate adelantado en la Comisión Primera de la Cámara: *"(...) salvo en lo relacionado con el límite de edad"*.
10	El inciso 9 del **artículo transitorio 7,** que corresponde al inciso 8 del artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, sobre las funciones y atribuciones de la Secretaría Ejecutiva de la JEP.
11	El inciso 10 del **artículo transitorio 7**, que corresponde al inciso 9 del artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, relativo al atributo de cosa juzgada de las sentencias y resoluciones adoptadas por los organismos que integran la JEP.
12	El inciso 11 del **artículo transitorio 7**, que corresponde al inciso 10 del artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, referente a los criterios de participación equitativa, garantías de no discriminación y respeto a la diversidad étnica y cultural en la conformación de la JEP.
13	El parágrafo 1 del **artículo transitorio 7**, que corresponde –con algunos ajustes realizados en la Comisión Primera de la Cámara– al parágrafo del artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, sobre el Comité de Escogencia del SIVJRNR. En este punto, cabe aclarar que en el primer debate (i) se incorporó la expresión *"en el contexto y en razón del conflicto armado"* para aludir a la UBPD; y (ii) se cambió la palabra *"título"* por *"artículo"*, con el fin de limitar hasta donde llega la exclusión de responsabilidad de dicho Comité.
14	El **artículo transitorio 8**, que corresponde al artículo transitorio 7 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, relativo a la procedencia de la acción respecto de las decisiones adoptadas por los organismos de la JEP. En relación con esta disposición, en la Comisión Primera de la Cámara, en el inciso 3, tan solo se realizó un ajuste de forma para referir en plural a las peticiones de amparo.
15	El inciso 1 del **artículo transitorio 9**, que corresponde al inciso 1 del artículo transitorio 8 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, referente al procedimiento de definición de los conflictos de competencia, con la aclaración de que en la Comisión Primera de Cámara se adicionó la frase: *"elegidos por esta"*, al regular la forma de integración de la Sala Incidental de la Corte Constitucional.
16	El inciso 1 del **artículo transitorio 10**, que corresponde al inciso 1 del artículo transitorio 9 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, sobre la competencia de la JEP para revisar sentencias de otra jurisdicción y decisiones sancionatorias de la Procuraduría y la Contraloría. Esta disposición tuvo varios ajustes en la Comisión Primera de Cámara (i) al incorporar el nombre completo de las citadas entidades y (ii) al circunscribir las conductas

	cometidas, para efectos del ejercicio de esta función, *"a aquellas [en que se haya incurrido] por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto"*.
17	El **artículo transitorio 11**, que corresponde al artículo transitorio 7 del proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016, sobre la sustitución de la sanción penal. De manera puntual, en la Comisión Primera de Cámara se incluyó la referencia a las sanciones alternativas, así como la expresión que a continuación se resalta para delimitar el deber de reconocer la verdad: *"(…) siempre y cuando el condenado reconozca verdad completa, detallada y exhaustiva, **dependiendo del momento en el que efectúe tal reconocimiento, y siempre que cumpla las demás condiciones del sistema respecto a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición** (…)"*.
18	El inciso 4 del **artículo transitorio 12**, el cual fue introducido como consecuencia en el pliego de modificaciones para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, tal como se constata en la Gaceta del Congreso No. 03 de 2017. El inciso en mención señala que: *"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 otras pruebas".*
19	El inciso 5 del **artículo transitorio 12**, cuya aprobación también se realizó de la Comisión Primera de la Cámara, en el sentido de señalar que: *"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 a gran escala de tales crímenes; todo ello deberá acreditarse de conformidad con prueba legalmente producida".*
20	El **artículo transitorio 13**, que corresponde al artículo transitorio 11 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, en el cual se hace referencia al régimen de sanciones propias, alternativas u ordinarias que se pueden imponer por la JEP.
21	El **artículo transitorio 14**, que corresponde al artículo transitorio 12 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, sobre el régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP. En lo que respecta a este artículo debe señalarse que durante el primer debate en la Comisión Primera de Cámara se excluyó la mera referencia al *"contenido"* de las *"decisiones"* como hipótesis exceptiva en la aplicación del régimen penal; para, en su lugar, añadir un precepto de contenido más amplio, a saber: *"En todo caso, no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos (…)"*.
22	El **artículo transitorio 15,** que corresponde al artículo transitorio 13 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, relacionado con la entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP. Como se expuso al examinar el cumplimiento de los límites materiales de la instancia de conciliación, en relación con este artículo se presentó un ajuste de congruencia en la remisión normativa que allí se incluye, la cual respondió a una discrepancia subyacente entre lo aprobado en Senado y Cámara. Al tratarse de un tema que estuvo presente durante los debates reglamentarios, como se constató con anterioridad[591], se omite repetir dicho análisis en este acápite de la sentencia, en virtud del principio de economía procesal.
23	El **artículo transitorio 18**, que corresponde al artículo transitorio 14 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, sobre la reparación integral en el SIVJRNR.
24	Los incisos 1, 2, 4 y 5 del **artículo transitorio 19**, que corresponden a los mismos incisos del artículo transitorio 15 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, relativos a la institución de la extradición. En ellos se consagra la regla básica que impide su concesión, la cobertura de sus beneficiarios, la extensión a familiares en grados de consanguinidad y afinidad y el plazo máximo para su resolución.
25	El **artículo transitorio 20**, que corresponde al artículo transitorio 16 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, en el que se regula lo referente a la participación en política. Aun cuando el texto sufrió algunas modificaciones en el Senado, para efectos del análisis de los principios de consecutividad e identidad flexible, no generan ninguna consecuencia, toda vez que el texto conciliado corresponde al aprobado en la Cámara de Representantes, cuyo alcance se circunscribe al inciso único y al parágrafo que se mantuvo sin ningún cambio a lo largo de todo el *iter* legislativo.
26	El **artículo transitorio 21**, que tiene como antecedente el artículo transitorio 3 del

[591] Véase, al respecto, el acápite 4.4.13 de esta providencia.

	proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016, en donde se consagra el alcance general del tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. En relación con esta norma, en la Comisión Primera de la Cámara, se modificó *"agentes del Estado"* por *"miembros de la Fuerza Pública"* y, adicionalmente, se incluyó el actual inciso 2, en donde se limita la aplicación del Capítulo VII únicamente a los sujetos en mención, sin perjuicio de lo previsto en los capítulos anteriores del Acto Legislativo 01 de 2017, cuando lo allí previsto no sea contrario a lo regulado en el acápite especial. Esta última regla tuvo algunos ajustes de redacción en la plenaria de la Cámara y en la comisión de Senado, que no alteraron su contenido normativo. Así se pasó de *"siempre que no sean contrarias a las contenidas en este"*, a *"siempre que no sean contrarias a las contenidas en este capítulo"* y finalmente *"siempre que no sean contrarias a la naturaleza de las contenidas en este capítulo"*.
27	El **artículo transitorio 22**, se remonta al artículo transitorio 2 del proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016 Cámara, siendo su contenido delimitado a los dos incisos actualmente vigentes, desde la discusión y aprobación de la iniciativa, realizada en la Comisión Primera de la citada Corporación. Esta disposición, que regula lo referente a la calificación jurídica de las conductas cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en el ámbito de JEP, fue aprobada en los mismos términos durante las siguientes etapas del proceso legislativo, con un tenue ajuste de estilo al incluir la frase: *"en la valoración de la conducta"*, en el inciso 2, que en nada altera su rigor normativo, en respeto de los principios de consecutividad e identidad flexible.
28	El **artículo transitorio 23**, que corresponde al artículo transitorio 4 del proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016, en donde se plasma el alcance de la competencia de la JEP respecto de los miembros de la Fuerza Pública. En relación con la regulación allí prevista, en la Comisión Primera de Cámara, en el inciso 1, tan solo se adicionó la expresión: *"sin ánimo de obtener enriquecimiento personal indebido, o en cado de que existiera, sin ser este determinante de la conducta delictiva"*. De resto la disposición fue aprobada sin ningún cambio en los debates siguientes, con unos pequeños ajustes de forma consistentes en (i) reemplazar la palabra *"indebido"* por *"ilícito"*, y (ii) de referir al elemento *"causa"* como parte de la expresión *"determinante"*. Tales ajustes en nada alteran el cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible.
29	El **artículo transitorio 24**, que corresponde al artículo transitorio 5 del proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016, sobre responsabilidad de mando, con la aclaración de que los únicos ajustes realizados fueron en la Comisión Primera de Cámara al incluir, en el inciso primero, los apartes que a continuación se resaltan: *"**Para la determinación de la responsabilidad de mando**, la Jurisdicción Especial para la Paz aplicará, en el caso de los miembros de la Fuerza Pública, el Código Penal Colombiano, el Derecho Internacional Humanitario **como ley especial**, y las reglas operacionales de la Fuerza Pública en relación con el DIH **siempre que ellas no sean contrarias a la normatividad legal**"*.
30	El **artículo transitorio 25**, que corresponde al artículo transitorio 8 del proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016, relativo a las sanciones para los miembros de la Fuerza Pública en la JEP. Los únicos cambios que se presentaron respecto de esta disposición se llevaron a cabo en la Comisión Primera de la Cámara, en donde se suprimió el primer inciso que resultaba reiterativo respecto de lo previsto en el artículo transitorio 13 del Acto Legislativo 01 de 2017 y se incluyó, además, la siguiente expresión que se resalta en la parte final del inciso 3: *"(…) Para el caso de las sanciones ordinarias, se podrá obtener redenciones, subrogados 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 **y a promover actividades orientadas a la no repetición del daño causado una vez puesto en libertad**"*.
31	El **artículo transitorio 26**, que corresponde al artículo transitorio 9 del proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016, referente a la exclusión de la acción de repetición y el llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública. El único ajuste que tuvo esta norma en la Comisión Primera de Cámara fue el de reemplazar la expresión *"agentes del Estado"* por *"miembros de la Fuerza Pública"*.
32	El **artículo transitorio 27**, cuyo origen deviene de una proposición presentada por parte del representante Pedrito Pereira y aprobada en la Comisión Primera de Cámara, la cual, como ya se explicó en esta sentencia, cumplió con la exigencia –en ese momento vigente– del aval gubernamental. Solo tuvo un pequeño ajuste de redacción en la plenaria de la Cámara, que no alteró en nada lo aprobado en todas las instancias legislativas, al reemplazar la expresión *"en el presente texto"* por lo *"previsto en el Acuerdo Final del 24*

	de noviembre de 2016", pues en todos los artículos de esta iniciativa se remite a dicho documento para efectos de especificar el régimen sancionatorio de la JEP. Por lo anterior, se entiende que se satisfacen plenamente los principios de consecutividad e identidad flexible.
33	El **artículo 2**, cuyo antecedente se encuentra en los artículos 2 de ambos proyectos de acto legislativo, en el que todos los cambios se produjeron en la Comisión Primera de la Cámara, al regular lo atinente al acceso a la función pública por parte de los miembros de los grupos organizados al margen de la ley que se hayan desmovilizado, individual o colectivamente. Al respecto, en el inciso 1, al establecer las condiciones para ingresar al servicio público, se incluyó el siguiente requerimiento: *"(…) [siempre que] (…) se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo (…)"*, bajo la reserva de que *"(…) no estén efectivamente privados de la libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta (…)".* Luego, en el inciso 2, al aplicar el régimen especial de acceso para los miembros de la Fuerza Pública, se aclaró que su procedencia estaría limitada a la *"(…) [a] la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas".* Por último, se adicionó todo el inciso 3, cuyo rigor normativo es el que a continuación se transcribe: *"Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de Derechos Humanos o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control".*
34	El **artículo 5**, que corresponde al artículo 3 del Acto Legislativo 002 de 2016 y al artículo 3 del Acto Legislativo 003 de 2016, sobre la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2017.

4.5.2.4. A continuación, se hará el análisis respecto de las normas que fueron introducidas en los siguientes debates, en donde deberá verificarse si se trata de asuntos con una relación de conexidad clara, específica, necesaria o evidente con los temas conocidos y debatidos a lo largo del *iter* legislativo. De manera que, tan solo cuando el vínculo sea remoto, distante o meramente tangencial, la norma aprobada deberá ser declarada inexequible[592]. En este punto cabe tener en cuenta que, en materia de actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio, porque existe una estrecha relación entre los distintos temas que se incorporan en una reforma, a partir del criterio de unicidad que identifica a las normas constitucionales[593].

(i) Del parágrafo 1 del artículo transitorio 1

La aprobación del parágrafo 1 del artículo transitorio 1, sobre el enfoque territorial, diferencial y de género que debe tener el SIVJRNR, así como los principios que rigen la conformación de dicho Sistema, obedeció a una proposición presentada durante el segundo debate por los representantes Alirio Uribe, Germán Navas, Ángela María Robledo y Angélica Lozano, con el aval del Ministro del Interior, tal como consta en la Gaceta del Congreso No. 111 de 2017, en la cual se publicó el Acta de Plenaria No. 198 del 1° de febrero del año cita. Al verificar la publicación del texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, según la transcripción realizada en la Gaceta del Congreso No. 37 del año en curso, la Corte advierte que se incurrió en una deficiencia de forma, consistente en omitir la inclusión del

[592] Así lo advirtió la Corte en la reciente Sentencia C-373 de 2016, MM.PP. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
[593] En tal sentido se puede consultar la Sentencia C-040 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

precepto aprobado. No obstante, en virtud de la aplicación del principio de corrección de las formas[594], se observa que tal irregularidad fue subsanada con la reincorporación expresa y explícita de dicho parágrafo y de su aval, en la ponencia para tercer debate en la Comisión Primera del Senado[595], siendo el texto nuevamente sometido a consideración y aprobación como parte del pliego de modificaciones. Incluso, en el apartado que hoy en día corresponde al inciso segundo, se agregó lo referente a *"los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, y criterios de mérito para su selección".*

Ahora bien, con ocasión del tercer debate, a instancias de la senadora Claudia López, en el segundo inciso, se incluyó la frase *"con respeto a la diversidad étnica y cultural".* Por su parte, por iniciativa del senador Manuel Enríquez Rosero, en el inciso primero, en la primera frase, se adicionó la expresión enfoque *"territorial"*.

De esta manera, en virtud del pliego de modificaciones y del debate realizado en la Comisión Primera del Senado de la República, el texto del parágrafo 1 del artículo transitorio 1, en el tercer debate, fue el siguiente:

> "**Parágrafo 1.** El sistema integral tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado.
>
> La conformación de todos los componentes del sistema integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres, con respecto a la diversidad étnica y cultural y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana y criterios de mérito para su selección".

Luego, en el cuarto debate, se introdujeron algunos cambios como consecuencia del pliego de modificaciones y de lo adoptado en la sesión del día 13 de marzo de 2017. Así las cosas, el tenor del texto aprobado, el cual corresponde al mismo que fue objeto de conciliación, es el siguiente:

> "**Parágrafo 1.** El sistema integral tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. <u>El enfoque de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos del sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto</u>.
>
> La conformación de todos los componentes del sistema integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres, con respecto a la diversidad étnica y cultural y los principios de publicidad, transparencia,

---

[594] Al respecto, el artículo 1 de la Ley 5ª de 1992 dispone que: *"(…) En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios: (…)* ***2. Corrección formal de los procedimientos.*** *Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido de que así se garantiza no solo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones. (…)".*

[595] Gaceta del Congreso No. 87 de 2017, pp. 13 y 32.

> participación ciudadana, idoneidad ética y criterios de cualificación para su selección".

No cabe duda entonces que el tema que regula este parágrafo es el del *enfoque territorial, diferencial y de género* que debe guiar tanto la configuración como la operación del SIVJRNR, así como el de los principios que se deben respetar al momento de decidir sobre su conformación. Este tema estuvo presente desde la radicación misma de los proyectos que dieron origen al Acto Legislativo 01 de 2017, como durante gran parte de los debates que se surtieron en cada una de las cámaras.

Precisamente, el enfoque de género y de diversidad étnica y cultural tiene como antecedente lo propuesto en el proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, cuyo artículo transitorio 6, con respecto a la JEP, preveía que: *"(...) 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"*[596].

Con posterioridad, en el segundo debate y sobre la base de ser un tema ya planteado desde la radicación de la iniciativa, se abordó expresamente la consideración sobre esta materia por varios congresistas, los cuales señalaron que:

> "(…) **Intervención de la honorable Representante Ana Paola Agudelo García:** (…) hacemos un llamado para que esta Jurisdicción Especial para la Paz tenga un componente femenino, que se aplique la equidad de género, pues sin la visión de las mujeres en esta Jurisdicción Especial para la Paz, así como en las salas y en el tribunal, en las secciones, estaría incompleta.
>
> (…) **Intervención de la honorable Representante Ángela María Robledo Gómez:** (…) de manera especial queremos pedir el apoyo de este escenario para que el tema de enfoque de género que quedó como principio en los acuerdos y reposa en la página 198 del punto de implementación de enfoque diferencial y de género quede incorporado.
>
> [Luego la misma representante, al explicar la proposición original sobre la materia, manifestó que:] (…) La primera era que en el artículo 1° se incorporará el enfoque diferencial y la perspectiva de género, esta fue aprobada y la hemos concertado con la Representante Angélica Lozano que desde la Comisión Primera había hecho esta propuesta, está aprobada y agradecemos al Gobierno que haya sido incorporada, es un compromiso del Acuerdo."[597]

En el tercer debate se continuó discutiendo el tema. Al respecto, el Senador Alexander López manifestó que dentro del articulado necesariamente se debía incluir: *"la participación equitativa entre hombres y mujeres en la conformación de la justicia especial para la paz"* con miras a *"avanzar en el tema de equidad de género"*[598].

En esta medida, a juicio de la Corte, la norma incorporada en el parágrafo 1

---

[596] Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016, p. 9.
[597] Gaceta del Congreso No. 111 de 2017.
[598] Gaceta del Congreso No. 170 de 2017.

del artículo transitorio 1, se enmarcó en una temática que estuvo presente desde el inicio mismo del procedimiento de aprobación del proyecto, sin que se tratara de un asunto remoto o distante a la iniciativa, como lo acreditan las manifestaciones y consideraciones expresas que sobre el particular se realizaron por varios congresistas en el curso del *iter* legislativo. La circunstancia de que la norma haya aparecido en el segundo debate y que su formalización se hubiese realizado en el tercero, no la convierte en un asunto nuevo o ajeno a las fases precedentes del trámite legislativo, toda vez que la preocupación sobre la necesidad de asegurar el enfoque de género y la diversidad cultural y étnica en los distintos componentes del SIVJRNR, acompañó la mayor parte del trámite de la iniciativa, como se demostró con anterioridad.

(ii) Del parágrafo 2 del artículo transitorio 1

Este parágrafo fue introducido en el tercer debate, y corresponde a la misma norma que fue objeto de conciliación, su finalidad es resaltar la autonomía administrativa y presupuestal del SIVJRNR, especialmente de la JEP. El tenor literal de la disposición en cita es el siguiente:

> "**Parágrafo 2.** El Estado, por intermedio del Gobierno Nacional, garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRNR y en especial del componente de justicia, para lo cual podrá hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz contenido en el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016".

El tema de la autonomía de la JEP también estuvo presente desde el inicio mismo del trámite legislativo. Ello se advierte en el artículo transitorio 5 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, en el que se preveía que: *"La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) administrará justicia de manera transitoria y autónoma (…)"*[599]. En el primer debate, en la Comisión Primera de la Cámara, se abordó lo atinente a la autonomía administrativa y presupuestal de la JEP, como se advierte con la siguiente constancia presentada por la representante Angélica Lozano, la cual solicitó incluir en la parte inicial del artículo transitorio 5, esta expresión: *"La Jurisdicción Especial para la Paz contará con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio (…)"*[600]. Luego, en el segundo debate, el tema se volvió a poner de presente por parte de varios congresistas, entre los que se destaca lo señalado por el representante Pedrito Pereira, al manifestar que: *"(…) se dejó contemplado que la Jurisdicción de Paz es autónoma, técnica y presupuestalmente no afectará para nada (…) el funcionamiento de la jurisdicción ordinaria (…)"*[601].

De este modo, es claro que la introducción en el tercer debate del parágrafo 2 no desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible, puesto que durante los dos debates precedentes el tema de la autónoma

[599] Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016, p. 8. Énfasis por fuera del texto original.
[600] Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, p. 8.
[601] Gaceta del Congreso No. 111 de 2017, versión digital.

administrativa y presupuestal del SIVJRNR, en especial de la JEP, fue objeto de conocimiento y valoración por parte de los congresistas, a pesar de que no se introdujo un artículo en específico sobre el particular. A lo anterior se agrega que, por virtud de los citados principios, no cabe duda de que cuando se debate un determinado tema sustantivo, se entiende que forman parte de él los asuntos accesorios, complementarios o que se derivan de su ámbito jurídico de aplicación. Por ello, no es extraño a la relación de conexidad que exigen los principios objeto de verificación, que al regular la creación del SIVJRNR, se incluya como consecuencia del debate legislativo aspectos atinentes a su configuración, como lo es el atributo que refiere a la autonomía administrativa y presupuestal de la JEP.

(iii) Del inciso 2 del artículo transitorio 2

Sobre la base del texto propuesto en el artículo transitorio 2 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2013[602], a lo largo de los tres primeros debates se fueron introduciendo las siguientes modificaciones, en la regulación sobre el alcance funcional de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV).

Para comenzar, en el primer debate, manteniéndose a lo largo de todo el tránsito legislativo, se incorporó dentro de los objetivos de la CEV, *"el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas"* de quienes participaron directa o indirectamente en el conflicto armado. Luego, al referir a las materias sometidas a reserva de ley, se señaló que, además del mandato, funciones, composición y funcionamiento, se incluirían los *"controles"* sobre la Comisión.

Este punto último se modificó en el segundo debate al precisar que la ley incluiría *"los controles necesarios que no menoscaben la autonomía de la Comisión"*; siendo nuevamente objeto de revisión, en el tercer debate, al adoptar la siguiente formula: *"incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben la autonomía de la Comisión",* la cual estuvo presente hasta la aprobación definitiva de la iniciativa.

A lo anterior cabe agregar que, en el mismo tercer debate, se adicionó que el funcionamiento de la CEV se hará *"conforme a los principios orientadores dispuestos en el sub-punto 5.1.1.1 del Acuerdo Final"*[603].

El texto definitivo que se adoptó desde la citada instancia legislativa y que corresponde al actual inciso 2 del artículo transitorio 2, es el siguiente:

> "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

[602] Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016, p. 8.
[603] Este texto corresponde a una proposición presentada por el senador Manuel Enríquez Rosero.

> reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa o 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 conforme a los principios orientadores dispuestos en el sub-punto 5.1.1.1 del Acuerdo Final, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben la autonomía de la Comisión".

Ningún reparo le cabe al reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas, en la medida en que se trató de un texto que estuvo presente y fue aprobado durante los cuatro debates reglamentarios que rigen la expedición de actos legislativos por la vía del *fast track*, incluyendo, con posterioridad, la fase de conciliación.

De igual manera, el aparte referente a los mecanismos de rendición de cuentas estuvo presente desde el primer debate, al aludir a la existencia de controles que deben ser objeto de desarrollo legal. Por virtud del ejercicio deliberativo del Congreso, la fórmula acogida se fue perfeccionando, hasta adoptar el mandato que incluye la técnica de ponderación con la salvaguarda de la autonomía de la CEV.

Finalmente, en cuanto a la frase *"conforme a los principios orientadores dispuestos en el sub-punto 5.1.1.1 del Acuerdo Final",* que se introdujo en el tercer debate, la Sala Plena entiende que no se trata de un asunto que pueda considerarse como nuevo, pues corresponde a la misma materia vinculada con la regulación sobre el mandato, funciones, composición y funcionamiento de la CEV, para lo cual se realiza una remisión a lo pactado en el Acuerdo Final[604].

Por las anteriores razones, los cambios introducidos al artículo transitorio 2 no dan lugar a un desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, pues se refirieron a temas que estuvieron presentes desde el inicio del primer debate y permanecieron hasta la finalización del trámite en el Congreso.

(iv) Del artículo transitorio 3

Este artículo regula la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). La base de la disposición aprobada corresponde igualmente al artículo transitorio 3 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016[605]. Como consecuencia del primer debate y, por ende, sin que se posible realizar reproche alguno frente

---

[604] Acuerdo Final, punto 5.1.1.1, pp. 130 y subsiguientes.

[605] *"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, el mandato, funciones, composición, y funcionamiento de la Unidad".* Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016, p. 8.

al cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, se ajustó el nombre de la entidad incorporando la expresión: *"en el contexto y en razón del conflicto armado"*, reforma que fue aprobada en virtud de las proposiciones realizadas en el pliego de modificaciones[606].

Luego, en el tercer debate, a partir del pliego y de una proposición realizada por el senador Manuel Enríquez Rosero, se añadió como parte de los asuntos sometidos a reserva legal *"los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben su autonomía. En todo caso, las actividades de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado no podrán sustituir ni impedir las investigaciones de carácter judicial a las que haya lugar en cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado".* Este mismo precepto se modificó en el cuarto debate, al incluir, con posterioridad a la rendición de cuentas y antes de las prohibiciones relacionadas con el alcance de su función, el siguiente mandato que se resalta: *"los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben su autonomía. **La ley establecerá las atribuciones necesarias con las que contará la UBPD para cumplir efectivamente su mandato de búsqueda humanitaria y extrajudicial.** En todo caso, (…)".*

Para la Sala Plena, los cambios realizados se ajustan a los principios objeto de examen, en tanto el tema sustantivo de fondo siempre estuvo presente a lo largo de los cuatro debates, concerniente al ámbito de regulación referido al legislador. De esta manera, a lo inicialmente previsto en términos de mandato, funciones, composición, naturaleza jurídica y funcionamiento, se adicionó los mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión y la distinción frente a las funciones de tipo judicial, por ser un organismo extrajudicial.

Precisamente, estos últimos apartes, en los que resalta la naturaleza extrajudicial de las actividades de la UBPD y la relación de independencia frente a las investigaciones judiciales, aun cuando fueron introducidos en el tercer debate, constituyen asuntos conexos con la temática general que fue discutida a lo largo del *iter* legislativo, durante el proceso de construcción normativa del citado ente de carácter nacional. En este contexto, se aprecia lo siguiente: (i) en la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, se explicó claramente la naturaleza de la Unidad como un organismo de carácter extrajudicial, apartes que fueron transcritos literalmente en el informe de ponencia mayoritario para primer debate[607]; (ii) en el curso de esta última instancia, como parte de las discusiones realizadas, se otorgó la palabra al Alto Comisionado para la Paz, el cual distinguió la

[606] Gaceta del Congreso No. 03 de 2017, p. 13.
[607] Gaceta del Congreso No. 03 de 2017, p. 5. El aparte en mención señala lo siguiente: *"(…) se acordó la creación de la UPBD siguiendo con la fórmula exitosa de articular mecanismos judiciales y extrajudiciales en procesos de transición reconocida por la Corte Constitucional"*, de suerte que, *"[t]anto 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 podrá ser relatado ante estos mecanismos **extrajudiciales** para que las víctimas conozcan de manera amplia lo ocurrido"*. Énfasis por fuera del texto original.

labor de la UBPD frente a los efectos que tendrían las declaraciones ante órganos de carácter judicial[608]; y, finalmente, (iii) en el segundo debate, como consta en la Gaceta del Congreso No. 111 de 2017, varios representantes refirieron a la naturaleza de la Unidad y su independencia respecto del rol judicial[609].

Por consiguiente, los cambios que se fueron introduciendo en el inciso 1 del artículo transitorio 3 del Acto Legislativo 01 de 2017 no corresponden a asuntos nuevos, sino a aspectos vinculados de manera expresa con lo regulado y que tienen soporte en las discusiones precedentes al tercer debate, por lo que no desconocen los principios de identidad flexible y consecutividad.

Ahora bien, en el tercer y cuarto debate, se configuró normativamente el inciso 2 del citado artículo transitorio 3. En la comisión de Senado se incluyó la expresión: *"Los órganos del Estado brindarán toda la colaboración que requiera la Unidad"*; mientras que, en la plenaria de la misma Cámara, se añadió la frase: *"Se deberá promover la participación de las víctimas y sus organizaciones en todas las fases del proceso de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado".*

Para la Sala Plena, las modificaciones realizadas también se ajustan a los citados principios de identidad flexible y consecutividad. En cuanto al deber de colaboración, porque se trata de un tema complementario de la descripción de la naturaleza jurídica y atribuciones de la Unidad, para cual, al estar inserta en un Sistema Integral, demanda no solo relaciones de correspondencia con los órganos creados dentro del mismo, sino también frente a las entidades preexistentes y con competencias en el tema, como ocurre con el Instituto de Medicina Legal y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas[610]. De otro lado, en lo que atañe al desarrollo del mandato de participación de las víctimas y de sus organizaciones, se trata de un asunto transversal a todo el sistema, el cual fue insistentemente requerido a lo largo del debate legislativo, en algunas ocasiones con referencias genéricas al SIVJRNR y en otras a la Unidad en sí misma considerada. Por ejemplo, en el primer debate, en la

---

[608] Puntualmente, se manifestó que: *"por qué las personas que participan en la Comisión de la Verdad y que contribuyen con información a la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas están exentas del deber de denuncia ¿por qué están exentas del deber de denuncia? Están exentas del deber de denuncia como ha ocurrido prácticamente en todas las Comisiones de la Verdad y mecanismos similares de búsqueda de desaparecidos, porque su propósito no es el de hacer justicia en sentido ordinario de la palabra sino de recoger la mayor cantidad de verdad posible, gracias señor Representante y por tanto está claro que si uno quiere incentivar la recolección de ese tipo de verdad, de una verdad histórica no de una verdad judicial, de una verdad que le explique a la gente el por qué, pues lo hace mucho más fácil si esas personas saben que al contar lo que han visto no quedan por tanto incursas en un proceso judicial, es una razón muy práctica, muy sencilla y por eso esas comisiones y los ejemplos que existen en el mundo de unidades de búsqueda de desaparecidos como en el caso de Yugoslavia, no tienen deber de denuncia."* Gaceta del Congreso No. 127 de 2017, versión digital.

[609] Así, por ejemplo, el representante Hernán Penagos señaló que: *"Se crea en este acto legislativo la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, su nombre lo dice, cuáles son los efectos de esta unidad, entendiendo que no son entidades judiciales, son entidades extrajudiciales, y del mismo modo se establecen los lineamientos para la creación de la Jurisdicción Especial de Paz".*

[610] El deber de colaboración aparece incluso en la exposición de motivos y en la ponencia para primer debate, cuando al hablar del régimen de autonomía de la CEV y la UBPD, se resalta que su soporte constitucional se encuentra en el artículo 113 del Texto Superior, el cual refiere, igualmente, a la obligación que tienen los distintos órganos del Estado de colaborar armónicamente para la realización de sus fines.

Comisión Primera de la Cámara, el representante Samuel Hoyos advirtió que: *"(…) hay que garantizar la participación de las víctimas en la misma [se refiere a la CEV] y la participación de agentes del Estado para que el revisionismo histórico, (…) que seguramente quiere imponernos las FARC no sea solo su visión de los hechos, sino que sea lo que ha sucedido. ¿Qué piensan los militares? ¿Qué piensan los miembros de la fuerza pública, los agentes del Estado, pero sobre todo las víctimas? La Unidad para las personas desaparecidas, lo mismo, doctor Harry."*[611] Por su parte, en el tercer debate, la senadora Claudia López, al aludir a las generalidades del SIVJRNR incorporadas en el artículo transitorio 1, señaló que: *"[la] solicitud de que se incorpore un parágrafo en el artículo 1° donde se diga con claridad que se garantizará la participación real y efectiva de las víctimas en el sistema, es un tema en el que hemos insistido desde la comisión de ponentes con el Senador Juan Manuel Galán, con el Senador Alexander López y siempre nos dice el gobierno que están muy comprometidos, que por supuesto, que claro que sí, que no hay ningún problema, pero no lo escriben entonces yo no entiendo porque hay tanto compromiso y a su vez tanta resistencia en incorporar un parágrafo tan simple y tan sencillo, nos dirán que es reiterativo respecto de otras normas, que la Constitución, la jurisprudencia, la ley de víctimas así lo manifiesta, bueno y entonces por qué esta jurisdicción especial de paz no lo puede reiterar si es que así lo quieren ver."*

Queda claro, entonces, que el tema de participación de las víctimas fue parte de las discusiones desde el inicio del trámite de esta iniciativa, por lo cual, pese a que el precepto referente a su intervención respecto de la UBPD, tan solo se introdujo en el cuarto debate, no puede considerarse como un asunto nuevo, ya que tiene una relación clara, específica y evidente con un componente que fue objeto de una profunda discusión, incluso mediante propuestas que buscaban su incorporación como parte de todo el SIVJRNR. En suma, la actuación realizada por el legislador se ajusta a los principios de identidad flexible y consecutividad.

(v) Del inciso 1 del artículo transitorio 5

Para mayor claridad respecto de las modificaciones realizadas, se transcribe la norma en cita conforme al texto finalmente aprobado, resaltando los apartes que fueron introducidos como consecuencia del debate legislativo:

> "**Artículo transitorio 5º. Jurisdicción Especial para la Paz.** La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; 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 1º de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o 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. Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes

[611] Gaceta del Congreso No. 127 de 2017, versión digital.

> participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de las mencionadas conductas. Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del Sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno Nacional. La pertenencia al grupo rebelde será determinada, previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno Nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes. La JEP también ejercerá su competencia respecto de las personas que en providencias judiciales hayan sido condenados, procesadas o investigadas por la pertenencia a las FARC-EP, dictadas antes del 1 de diciembre de 2016, aunque no estuvieren en el listado de dicho grupo. En relación con 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 desarrollado desde el primero de diciembre de 2016 hasta el momento en el que finalice el proceso de extracción de las armas por parte de Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Final. La ley definirá las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas conforme a lo establecido en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final, y la JEP evaluará en cada caso ese vínculo de acuerdo con los parámetros trazados por esa ley."

La primera parte que se incorporó al artículo transitorio 5 fue la expresión por virtud de la cual la JEP *"estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica".* Su origen se remonta al segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, sin que por ello se puede considerar que se trata de un tema nuevo, pues la discusión sobre la autonomía e independencia de la JEP estuvo presente desde el inicio mismo del trámite legislativo. Ello se constata a partir de lo manifestado en la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, en el que señaló que: *"(…) las partes en la mesa de conversaciones 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"*[612]. Luego de lo cual, y en cuanto a la autonomía, se resaltó que: *"[la] creación de [la JEP] y los órganos que la componen, (…) están plenamente facultados para ejercer funciones judiciales de manera* ***autónoma*** *y preferente, [lo que] implica necesariamente la autorización constitucional de administrar justicia."*[613] En el primer debate también se incluyó la alusión al tema de la autonomía vinculado con el régimen legal propio de la JEP, como consta en varias de las declaraciones realizadas por los congresistas[614]. De suerte que, a juicio de la

[612] Gaceta del Congreso No. 1165 de 2017, p. 14. Énfasis por fuera del texto original.
[613] *Ibídem*. Énfasis por fuera del texto original.
[614] Por ejemplo, el representante Rodrigo Lara Restrepo expuso que: *"(…) O, ¿cómo hago simplemente para lograr mecanismos alternativos judiciales de búsqueda de la verdad? No tenemos un camino distinto, apreciado Samuel, al de crear un régimen paralelo y excepcional, temporal al interior del Estado,* ***de naturaleza autónoma*** *y que aplique normas distintas al del Derecho Penal tradicional (…)".* Por su parte, el representante Pedrito Pereira manifestó que: *"(…) Y en el siguiente Capítulo se habla de la Jurisdicción Especial de la Paz, que es de los temas que están acá que han traído más controversia, se habla cuál es el concepto de la Justicia Especial para la Paz que va a administrar justicia de manera transitoria que eso es muy importante pero de manera* ***autónoma*** *y conocerá de manera preferente y exclusiva sobre las otras jurisdicciones de las conductas cometidas con anterioridad a 1º de diciembre (…)".* (Gaceta del Congreso No. 127 de 2017). Finalmente, a manera de constancia, en el primer debate, como consta en la Gaceta 30 del año en curso, la representante Angélica Lozano radicó una proposición para incorporar precisamente al Acto Legislativo, en el artículo transitorio 5, la expresión: *"La Jurisdicción Especial para la Paz contará con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio"*, respecto de la cual, en

Sala, se trata de un asunto objeto de deliberación a lo largo de todo el proceso legislativo, y no se afectó con su incorporación en el segundo debate los principios de identidad flexible y consecutividad.

La segunda parte que se adicionó al artículo transitorio 5, en el inciso 1, fue la concerniente a los objetivos de la JEP, a partir de una proposición del senador Manuel Enríquez Rosero aprobada en el tercer debate. El texto que se introdujo es del siguiente tenor literal: *"Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno"*, a lo cual se agregó en el cuarto debate: *"(…) mediante la comisión de las mencionadas conductas"*, esto es, aquellas cometidas con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. Aunque esta disposición se remonta a los textos aprobados en el Senado de la República, es claro que el tema al cual alude estuvo presente en la exposición de motivos[615], así como en el primer y segundo debate[616], por lo que no constituye un asunto nuevo que pueda ser lesivo de los principios de consecutividad e identidad flexible.

La tercera parte que se añadió, en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, fue lo relativo a la aplicación de la JEP para los grupos armados al margen de la ley y su forma de incorporación al sistema. Al respecto, se aprobó la siguiente expresión: *"(…) Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del Sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno Nacional. La pertenencia al grupo rebelde será*

---

el informe de ponencia de ponencia para segundo debate, se expuso que: *"Esta proposición sí es tenida en cuenta en la presente ponencia y en el pliego de modificaciones respectivo al incorporar la autonomía financiera y administrativa de la JEP".* (Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, p. 8).

[615] En la exposición de motivos se hace una enunciación casi idéntica a los objetivos de la JEP al manifestar que: *"(…) 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".* Exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016, Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016, p. 4.

[616] En el curso del primer debate en la Comisión Primera de Cámara, el Ministro de Justicia afirmó que: *"(…) Los objetivos entonces de esta Jurisdicción Especial para la Paz [son], insistimos, satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, contribuir a luchar contra la impunidad y adoptar las decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado. (…)".* Por su parte, el representante Rodrigo Lara Restrepo sostuvo lo siguiente: *"(…) Se alega que los Acuerdos y la Jurisdicción Especial para la Paz subvierten la Constitución de 1991, la sustituyen y por ende estamos ante una Reforma absolutamente ilegítima, yo no creo que eso sea así y no lo es porque la Justicia Transicional cumple unos propósitos fundamentales en una sociedad, para lo cual, en efecto, se hacen ciertas excepciones al estricto principio de legalidad y al estricto principio del procedimiento en la Jurisdicción Ordinaria ¿con qué fin? Con un fin básicamente, que es intentar que en una sociedad se ponga fin a una larga historia de conflictos, conciliando la Paz, la finalización del conflicto con la responsabilidad judicial de los máximos responsables, sirve, servir a la Justicia, lograr la reconciliación, la revelación de la verdad, la compensación de las víctimas, la desmovilización de los grupos armados y la reconciliación de los oponentes. (…)".* Gaceta del Congreso No. 127 de 2017. Aunado a lo anterior, en el segundo debate, en el informe de ponencia, se expuso que: *"(…) el Sistema responde a un enfoque integral e interdependiente de los distintos mecanismos de justicia transicional, con el objeto de poner en el centro a las víctimas y garantizar sus derechos a la justicia, la verdad y la reparación (…)".* Gaceta del Congreso No. 30 de 2017.

determinada, previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno Nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes". A lo anterior se agregó, en el cuarto debate, que: *"La JEP también ejercerá su competencia respecto de las personas que en providencias judiciales hayan sido condenadas, procesadas o investigadas por la pertenencia a las FARC-EP, dictadas antes del 1 de diciembre de 2016, aunque no estuvieren en el listado de dicho grupo."*

Como se deriva de lo expuesto, el tema al que se aludió con las normas en cita es el referente a la delimitación de la competencia personal de la JEP respecto de los excombatientes de las FARC. Este asunto estuvo presente, en cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, a lo largo del primer, segundo, tercer y cuarto debate. Ello se infiere de las discusiones realizadas en la Comisión Primera de la Cámara por parte de los congresistas, el Fiscal General y los Ministros del Interior y de Defensa Nacional, al pronunciarse expresamente sobre la exclusión de los disidentes de la FARC[617]; asunto que fue reiterado por los parlamentarios en el segundo debate[618]; y que condujo, en las instancias finales, a precisar el fuero subjetivo de competencia de la JEP, con la incorporación de quienes hayan sido judicialmente procesados, investigados o condenados por su pertenencia a dicho grupo[619].

---

[617] Un ejemplo se encuentra en lo señalado por el Ministro del Interior, en respuesta al Fiscal General, cuando expresó que: *"(…) vemos una constante en la intervención del señor Fiscal General de la Nación y que el Gobierno comparte plenamente y es la preocupación porque la disidencia de las FARC o las personas de las FARC que no se sometan a la JEP, que no entreguen sus armas, que no acudan a la JEP no obtengan ningún beneficio como el de no ser extraditados por ejemplo o como el beneficio de los propios beneficios que tiene la JEP y la ley que sería desarrollar, pues bien es evidente, no cabe ninguna duda que para que un disidente de las FARC o para que un integrante de las FARC. // Dicho de mejor manera pueda obtener esos beneficios o pueda obtener el beneficio de la no extradición o los beneficios de las penas alternativas pues tiene que acudir a la JEP, tiene que decir la verdad y tiene que someterse a la Jurisdicción Especial para la Paz y eso está dicho de manera muy precisa, porque los beneficios de la JEP son para quienes acudan a ella, quienes no vayan a la JEP, quienes estén en disidencia, quienes estén delinquiendo nuevamente, obviamente no pueden en la práctica tener ningún beneficio, si hay que precisar eso pues obviamente se precisa pero el concepto del Gobierno está absolutamente claro en el texto."* Por su parte, el representante Samuel Hoyos sostuvo que: *"(…) compartimos las inquietudes que ha mencionado el señor Fiscal frente a la Jurisdicción Especial para la Paz, en particular lo referente a los beneficios que podrían obtener disidentes, reincidentes o para quienes sean responsables actualmente de la Comisión de delitos de carácter continuado como el reclutamiento infantil, la desaparición forzada, el secuestro. (…)"* Gaceta del Congreso No. 127 de 2017.

[618] En este sentido, se pronunció -entre otros- el representante Hernán Penagos al afirmar que: *"(…) no es cierto que los disidentes no vayan a tener una condena ejemplar, los disidentes o sea aquellos que no hacen parte de la guerrilla o que son expulsados de la guerrilla o que no van a estar en los listados que van a entregar la guerrilla, los disidentes van a ser castigados común y corriente, como cualquier delincuente que comete una falla hoy en el país, y esos disidentes no los va a investigar la Jurisdicción Especial para la Paz, a los disidentes los va investigar la justicia ordinaria, quiere decir que esos disidentes de la guerrilla o que fueron expulsados o que no están en los listados, si cometieron delitos atroces, si cometieron homicidios, si cometieron extorsión, el día que los ponga a buen recaudo van a poder o van a estar sometidos a penas que pueden llegar hasta los 60 años. // Escúchenme queridos Representantes, los disidentes de la guerrilla salen de la Jurisdicción Especial, salen del tratamiento especial y van a ser investigados y condenados como delincuentes común y corriente."* Gaceta del Congreso No. 111 de 2017.

[619] Así, en el tercer debate el senador Roosvelt Rodríguez manifestó que: *"(…) ¿Cómo se vinculan los combatientes y los terceros a la Jurisdicción Especial para la Paz? Los combatientes desmovilizados de las FARC se vinculan a la jurisdicción especial a través de los acuerdos, y por intermedio de las listas presentadas por la agrupación, aquellos que han sido condenados por intermedio de la solicitud que hagan*

La cuarta parte que se incorporó fue la expresión: *"En relación con (...)"*, en el primer debate de la Comisión Primera de la Cámara, para referir a los integrantes del grupo armado ilegal al cual se aplicará la JEP, con ocasión del proceso de dejación de armas. Como se trata de una adición formal planteada desde el primer debate no suscita ninguna duda respecto del cumplimiento de los principios de identidad flexible y consecutividad.

La quinta parte que se aprobó, vinculada con el proceso de dejación de armas y la competencia de la JEP, en el segundo debate en la plenaria de la Cámara, fue la frase: *"(...) desarrollado desde el primero de diciembre de 2016 hasta el momento en el que finalice el proceso de extracción de las armas por parte de Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Final"*. A lo cual se agregó, en tercer debate, la expresión: *"La ley definirá las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación"*; siendo adicionado en el cuarto debate, la referencia a que dicha definición legal se hará *"conforme a lo establecido en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final, y la JEP evaluará en cada caso ese vinculado de acuerdo con los parámetros trazados por esa ley".* Para la Corte no cabe duda alguna de que el tema referente a la delimitación y verificación de las conductas estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas hizo parte de todo el *iter legislativo*, como se deriva de los cambios y precisiones que paulatinamente fue teniendo a lo largo del proceso, aspecto que tuvo su origen en la radicación misma de la iniciativa, cuando, de manera general, el artículo transitorio 5 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, ya refería a la competencia de la JEP respecto de quienes suscriban un acuerdo de paz, en lo relativo a las *"conductas estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas"*. Por ello, lejos de tratarse de un asunto nuevo, este Tribunal entiende que se trata de una temática ampliamente debatida y ajustada a los principios de identidad flexible y consecutividad.

(vi) Del inciso 2 del artículo transitorio 5

Esta disposición fue introducida en su totalidad en el cuarto debate, a partir de una proposición presentada por el senador Roosvelt Rodríguez y avalada por el Gobierno Nacional. Su tenor literal es el siguiente:

> "La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4. del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia."

El momento en el que se aprobó esta norma plantea una controversia sobre el cumplimiento de los principios de identidad flexible y consecutividad, toda

---

de revisión de su condena a la jurisdicción especial de paz según lo dispuesto en el proyecto de acto legislativo". Gaceta del Congreso No. 170 de 2017.

vez que su incorporación tuvo lugar en el último debate. En este punto, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que el contenido de una disposición no puede considerarse como un asunto nuevo, cuando se limita a efectuar una adición al proyecto objeto de discusión, en aras de precisar y/o desarrollar aspectos de la materia central tratada en la iniciativa, siempre que, visto su alcance, se entienda integrada dentro de lo previamente debatido[620].

En el asunto *sub-judice*, este Tribunal encuentra que precisamente se está en presencia de la citada hipótesis, por cuanto la regulación sobre el tratamiento penal especial a los pequeños agricultores, como asunto al que se refiere el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final[621], en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, desarrolla un aspecto central de la materia tratada en el Acto Legislativo 01 de 2017, desde su radicación misma y presente en todos los debates reglamentarios, referente al tratamiento penal diferenciado y a la distribución de competencias entre la JEP y la jurisdicción ordinaria.

De esta manera, no cabe considerar que la disposición sometida a control haya incorporado un asunto nuevo y ajeno a lo que ya venía siendo objeto de discusión, pues tan sólo se realizó una *adición* dirigida a definir al alcance del tratamiento penal especial, derivado de lo pactado en el Acuerdo Final, frente a los pequeños agricultores que se sometan a procesos de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, en donde cabe definir en qué casos y bajo qué circunstancias algunas conductas punibles relacionadas con dicha actividad son de conocimiento de la JEP o, por el contrario, deben ser sometidas a la jurisdicción ordinaria, al tratarse de uno los flagelos cuya lucha se vincula con la construcción de una paz estable y duradera, como objetivo básico al cual apunta el Acto Legislativo 01 de 2017.

Dicha adición cumple un papel dirigido a *precisar* el marco competencial de la JEP, como una de las materias centrales del citado acto de reforma, al delegar en el legislador la responsabilidad determinar los casos en los que la investigación y juzgamiento de los delitos relacionados con el problema de los cultivos ilícitos, se debe asignar al conocimiento de la jurisdicción

---

[620] Sentencia C-379 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

[621] El texto al cual se alude establece lo siguiente "*En el marco del fin del conflicto y en razón de su contribución a la construcción de la paz y al uso más efectivo de los recursos judiciales contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y a partir de una visión integral de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, que tiene un origen multicausal, incluyendo causas de orden social y con el fin de facilitar la puesta en marcha del PNIS, el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. El Gobierno Nacional garantizará durante este año el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades e iniciará su implementación efectiva. El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quienes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito. // La manifestación voluntaria de renuncia al cultivo de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad, podrá darse de manera individual, o en el marco de acuerdos de sustitución con las comunidades. // Este tratamiento podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados. Se dará prioridad en la implementación a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito."* Acuerdo Final, punto 4.1.3.4, pp. 108 y 109.

ordinaria. En concreto, se refiere a las conductas punibles de conservación y financiamiento de plantaciones; tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, y destinación ilícita de muebles o inmuebles.

Por último, el problema de los cultivos ilícitos y su relación con las normas dispuestas para el desarrollo de la JEP correspondió a un eje transversal que fue debatido a lo largo de las distintas etapas del *iter legislativo*. Así se constata, por ejemplo, en el primer debate, al observar las referencias que al tema de las drogas, se realiza por parte del Alto Comisionado para la Paz[622] y el Ministro de Justicia y del Derecho[623]. En el segundo debate, el representante Hernán Penagos, al hacer una presentación general del proyecto, plantea uno de los temas que debían ser objeto de precisión, relativo a la competencia de la JEP frente a los delitos de ejecución permanente. Allí refiere a los cultivos de uso ilícito[624]. Finalmente, en el tercer debate, se pronunciaron el Ministro del Interior[625] y el Movimientos Voces de Paz y

---

[622] En la intervención de esta autoridad se menciona lo siguiente: *"(…) La agenda que acordamos en el 2012, en el acuerdo general es una agenda que le apunta a la No Repetición por eso acordamos tratar los temas de desarrollo rural para que haya oportunidades en el campo y expulsen las economías ilícitas y la violencia, por eso acordamos discutir la participación política para que quienes están en armas entren al proceso político, por eso acordamos hablar del tema de las drogas que ha sido como todos sabemos, el combustible de tanta violencia en el país y por eso acordamos sobre todo hablar de las víctimas y el sistema tiene que tener como un objetivo principalísimo asegurar que esas violaciones no se vuelvan a cometer y eso se logra con la imposición de sanciones, pero también ya lo dije, con un ejercicio de rendición de cuentas donde la gente le tenga que poner la cara a los crímenes que cometió, asumir su responsabilidad y que eso sirva de ejemplo para que nadie nunca más lo vuelva a hacer. (…)".* Gaceta del Congreso No. 127 de 2017. Énfasis por fuera del texto original.

[623] Esta autoridad, al hacer un balance sobre el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo y el desarrollo normativo a cargo del Congreso, sostuvo que: *"(…) Las garantías de no repetición serán el resultado de la implementación de varias estrategias, obviamente del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición. Igualmente, existen otras medidas acordadas en el punto tres que deben garantizar obviamente la terminación definitiva del conflicto (…) en punto de (…) soluci[onar] [el] problema de drogas ilícitas [y] (…) contribuir para reversar los efectos del conflicto y cambiar obviamente las condiciones que han facilitado la persistencia de la violación en el territorio. (…)"*. Gaceta del Congreso No. 127 de 2017.

[624] *"(…) Y cierro con esto que me lo han preguntado varios compañeros, (…) habrá [otros temáticas] (…) que tendrán que seguirse construyendo y les digo una de ellas, de la carta que radica hoy la Fiscalía que algunos me la han puesto de presente, el tema de los delitos de ejecución permanente o delitos continuados, ahí hay una posición del Gobierno en el sentido de que esos delitos seguirán en cabeza de la Jurisdicción Especial para la Paz pero que quien los cometa el día de mañana puede estar sometido a la pena ordinaria de 20 años en una cárcel. // Aquí se han presentado discusiones que seguramente se seguirán presentando en estos dos debates que vienen, yo creo que terminará esto ojalá en la redacción de un artículo que convoque a los miembros de la Rama Judicial y que convoque al Gobierno para ir construyendo el artículo que tranquilice a todos, pero en ningún momento aquí lo que se busca es generar o que estas personas que cometen delitos continuados se les premie su actuar delictivo, yo lo he dicho, quien esté en el delito continuado, quien siga delinquiendo después del 1° de diciembre, en esencia y en teoría hay que llevarlos a la justicia ordinaria porque es que hay que dar un ejemplo, en esencia y en teoría hay que llevarlos a que sea la Fiscalía y los juzgados los que los investiguen, lo he dicho de manera clara. // Hay unos temas complejos, como por ejemplo, los cultivos ilícitos, no es posible acabar con los cultivos ilícitos en un día, no es posible decir por ejemplo que hoy se firma el Acuerdo y mañana se acaban las hectáreas de cultivos ilícitos que hay, eso no es tan fácil, por eso el Gobierno ha sido un poco precavido, pero sí hay que mandar el mensaje que los que están hoy cometiendo esos delitos, el que secuestró hace seis meses y mantiene secuestrada una persona ahora y la mantendrá otros meses, esa persona tiene que pagar, tiene que pagar duramente ojalá ante la justicia ordinaria, pero es un tema que yo se lo dejo al Gobierno."* Gaceta del Congreso No. 111 de 2017.

[625] *"**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Juan Fernando Cristo Bustos, Ministro del Interior:** No, muy brevemente, señor Presidente, porque tenemos la ponencia del Senador Alexander López y la discusión de la ponencia mayoritaria en donde podemos profundizar en distintos aspectos de esta discusión y de este debate que hemos tenido en el último mes en el país sobre el tema de la responsabilidad de mando, sobre el tema del funcionamiento en general de la JEP, la competencia de la JEP. // Yo quisiera hacer simplemente varias reflexiones generales sobre la intervención del Senador Jaime Amín que obviamente no me sorprende, me sorprendería si se viniera aquí a la Comisión Primera a discutir sobre las realidades del proyecto de la JEP. (…) El exabrupto, tomé textualmente la frase de mi querido amigo el*

Reconciliación[626], refiriéndose, básicamente, a los procesos de sustitución y erradicación de cultivos ilícitos que ya habían iniciado, dentro de un contexto que se infiere vinculado con el tratamiento penal especial, creado en virtud de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017.

Por lo anterior, al tratarse de un tema que no resulta novedoso a las temáticas centrales que venían siendo objeto de debate y teniendo una condición transversal frente a los objetivos del citado acto legislativo, el precepto en cuestión debe declararse exequible, por no vulnerar los principios de consecutividad e identidad flexible.

(vii) Del inciso 3 del artículo transitorio 5

La disposición en cita corresponde al tratamiento penal para los reincidentes, en cuyo caso se aprobó que deben ir a la jurisdicción ordinaria. El tenor literal de la norma en cuestión es el que se transcribe a continuación:

> "Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, éste será de conocimiento de la justicia ordinaria. Adicionalmente, en esos casos la JEP evaluará si esta nueva conducta, cuando corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del Sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP, sino las ordinarias contempladas en la misma JEP, que deberán ser cumplidas en los sitios ordinarios de reclusión."

La primera parte de este inciso fue incorporada en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, sin incluir lo referente a la aplicación de las sanciones ordinarias de la JEP, en caso de que la reincidencia conduzca al incumplimiento de las condiciones del sistema. Dicho aparte se agregó en el tercer debate en la Comisión Primera de

---

Senador Jaime Amín, el exabrupto de que habla el Senador Amín es haber acabado con el conflicto con las Farc durante 52 años, el exabrupto del que habla el Senador Amín es que en 8 días las Farc van a comenzar el proceso de entrega de armas en manos de Naciones Unidas, el exabrupto del que habla el Senador Amín es que con las Farc ya se firmó un acuerdo de sustitución social de cultivos que va a permitir con el acompañamiento y la concertación con las comunidades y con las propias Farc erradicar definitivamente el flagelo del narcotráfico y de los cultivos ilícitos en Colombia. (...) // El exabrupto del que hablan es lo que acabamos de ver el sábado cuando se firmó, amigos Senadores, estuvimos con el Presidente ayer en Putumayo, el sábado se firmó un acuerdo con todas las comunidades del departamento de Putumayo, usted recuerda Benedetti que aquí hace unos años vinieron al Senado y nos dijeron que en Putumayo no quedaba ni una mata de coca, pues ahora sí va a ser posible con la participación de las comunidades dándole alternativas a los campesinos porque se ha firmado un acuerdo de sustitución social de cultivos que comenzará a ejecutarse pronto. // El exabrupto del que hablan, es lo que acabamos de ver ayer en la zona veredal de La Carmelita en el departamento del Putumayo, el Presidente de la República dándole la bienvenida a señores, a comandantes, a guerrilleros de la tropa de las Farc que tienen tomada su decisión de desarmarse, de desmovilizarse y reincorporarse a la sociedad colombiana y que culminará ese proceso de desarme en el mes de mayo. (...)". Gaceta del Congreso No. 170 de 2017.

626 *"(...) Entonces hay actos voluntarios de reconocimiento de responsabilidad, pedidos públicos de perdón, manifestaciones del compromiso de contribución con acciones concretas a la reparación, las Farc quieren hacer acciones de contribución al daño que cometieron y el artículo menciona algunas como ejemplos, reconstrucción de infraestructura, limpieza y descontaminación de territorios, participar en los programas de sustitución, la participación en la búsqueda de personas desaparecidas, proponen reparación de daños ambientales, que yo creo que a muchos nos ha dolido precisamente como las fuentes de vida, como dicen los indígenas se vieron afectadas por ciertos atentados, procesos de reparación".* Gaceta del Congreso No. 170 de 2017.

Senado[627].

A juicio de este Tribunal, el inciso en cuestión no corresponde a un tema nuevo, pues una de las principales preocupaciones de los congresistas desde el primer debate era lo referente al tratamiento penal de la reincidencia, una vez concluido el proceso de dejación de armas. Ello se constata en los debates que antecedieron a la aprobación de los preceptos en mención, tanto en la Comisión Primera de Cámara, como en la plenaria de dicha Corporación[628].

---

[627] En concreto, se trata de la siguiente expresión: *"(…) sino las ordinarias contempladas en la misma JEP, que deberán ser cumplidas en los sitios ordinarios de reclusión."*

[628] Entre las distintas intervenciones sobre el tema, en el primer debate, se destacan las siguientes: *"**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Harry Giovanny González García:** (…) Sin embargo, estimado Comisionado de Paz, si es cierto que pasó un hecho hace poco en el departamento del Caquetá que tiene que comentarse y el mecanismo de monitoreo en la región no ha dicho aún nada y tiene que ver con este Acto Legislativo, pues claro que tiene que ver, porque en este Acto Legislativo se establece que los beneficios que trae la Jurisdicción Especial para la Paz aplican hasta el primero de diciembre del año pasado, es decir, qué va a pasar con los miembros de la Guerrilla de las FARC que sigan delinquiendo. ¿Cuál es la Jurisdicción que les va a aplicar? En eso también hay que ser claros con ellos, porque si por ejemplo miembros de la Guerrilla de las FARC cometieron ese delito de que se habló hace un ratico por una compañera nuestra, ya no van a ser beneficiarios de la Jurisdicción Especial para la Paz. Eso tiene que quedar claro también (…); "**Continúa con el uso de la palabra el honorable Representante Hernán Penagos Giraldo:** (…) los delitos cometidos, doctor Telésforo, este tema lo hemos tocado mucho, después de la firma del acuerdo, después del 1º de diciembre no sea un delito, señor Fiscal, de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz sino que esos delitos son de competencia suya, señor Fiscal, todo delito que cometa un guerrillero o exguerrillero como se le quiera decir después de la firma del Acuerdo de Paz, después del 1º de diciembre de 2016, es competencia de la Justicia Ordinaria porque se convierten en criminales común y corrientes, en delincuentes común y corrientes y debe quedar eso preciso en este debate que hoy aquí se adelanta. (…)"; "**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Ministro del Interior, doctor Juan Fernando Cristo Bustos:** (…) Vemos una constante en la intervención del señor Fiscal General de la Nación y que el Gobierno comparte plenamente y es la preocupación porque la disidencia de las FARC o las personas de las FARC que no se sometan a la JEP, que no entreguen sus armas, que no acudan a la JEP no obtengan ningún beneficio como el de no ser extraditados por ejemplo o como el beneficio de los propios beneficios que tiene la JEP y la ley que sería desarrollar, pues bien es evidente, no cabe ninguna duda que para que un disidente de las FARC o para que un integrante de las FARC. // Dicho de mejor manera pueda obtener esos beneficios o pueda obtener el beneficio de la no extradición o los beneficios de las penas alternativas pues tiene que acudir a la JEP, tiene que decir la verdad y tiene que someterse a la Jurisdicción Especial para la Paz y eso está dicho de manera muy precisa, porque los beneficios de la JEP son para quienes acudan a ella, quienes no vayan a la JEP, quienes estén en disidencia, quienes estén delinquiendo nuevamente, obviamente no pueden en la práctica tener ningún beneficio, si hay que precisar eso pues obviamente se precisa pero el concepto del Gobierno está absolutamente claro en el texto. (…)"; y "**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Samuel Alejandro Hoyos Mejía:** Gracias Presidente, vea compartimos las inquietudes que ha mencionado el señor Fiscal frente a la Jurisdicción Especial para la Paz, en particular lo referente a los beneficios que podrían obtener disidentes, reincidentes o para quienes sean responsables actualmente de la Comisión de delitos de carácter continuado como el reclutamiento infantil, la desaparición forzada, el secuestro. (…) Por otra parte sobre la extradición, no hay ninguna razón para impedir la extradición de personas que hayan delinquido más allá de la firma del Acuerdo entre el Gobierno y las FARC. Si una persona ha cometido un delito, si es un disidente o un reincidente más allá de la firma del Acuerdo pues debe ser excluido de la Jurisdicción y debe ser la Justicia Ordinaria quien conozca de la comisión de este delito y pueda tomar una decisión sobre la extradición del responsable. (…)".* Gaceta del Congreso No. 127 de 2017. Por su parte, en el segundo debate, se destaca lo manifestado por el representante Hernán Penagos y por el Ministro del Interior. El primero al advertir que: *"Aquí también se habló del tema de los reincidentes, ese tema es muy importante, queridos Representantes, para explicárselo a la opinión, ustedes se van para las regiones y a veces uno se queda sin argumento, sin duda cuando la gente cuestiona el tratamiento especial que se le plantea a la guerrilla, doctor Nicolás, los reincidentes o sea esos señores, esos señores, doctor Bravo, que se someten a la Jurisdicción Especial para la Paz, que los investigan los magistrados, pero que después cometen un delito u otra conducta, pongo un ejemplo: aquel que va y se somete a la verdad, purga su sanción en una zona veredal pero se sale de la zona veredal y comete un delito, un homicidio, esos reincidentes, esas personas de la guerrilla o miembros de cualquiera de los destinatarios de este acto legislativo, si cometen un delito adicional, ese delito adicional será investigado por la justicia ordinaria, primera sanción, pero además de eso ese delito adicional también los puede poner en una situación en la que la Jurisdicción Especial para la Paz les aplique la pena ordinaria, ¿cuál es la pena ordinaria?, 20 años en una cárcel común y corriente del país. // Así que quien reincida en una conducta delictiva no solamente lo investiga la justicia ordinaria por ese delito que cometió que si es un homicidio pueden ser de 40 años sino*

Así las cosas, para la Corte, se trata de un asunto ampliamente debatido y el cual es consistente con los principios de consecutividad e identidad flexible.

(viii) De la primera parte del inciso 4 del artículo transitorio 5

En segundo debate, en la plenaria de la Cámara, se incorporó un precepto dirigido a regular la competencia de la JEP sobre los delitos de ejecución permanente iniciados antes del 1 de diciembre de 2016. El texto en mención es el siguiente:

> "Cuando se trate de delitos de ejecución permanente atribuibles a cualquiera de las personas sobre las que la JEP tiene competencia, cuya comisión haya comenzado antes del primero de diciembre de 2016, la JEP mantendrá su competencia respecto de ellos si con posterioridad a esa fecha no han cesado sus efectos, e inaplicará las sanciones propias y alternativas si concluye que se incumplieron las condiciones del Sistema."

Esta regulación satisface los principios objeto de verificación, en tanto la discusión sobre la competencia de la justicia especializada respecto de los delitos de ejecución permanente estuvo presente desde el inicio del primer debate en la Comisión Primera de Cámara, circunstancia por la cual no puede categorizarse como un asunto nuevo[629].

---

que le pueden subir la pena que tenía de tratamiento especial a 20 años y purgar penas muy altas. // Así que el reincidente no se va a quedar por ahí cometiendo delitos para después meterse a una zona veredal a protegerse, para nada, la justicia ordinaria los tiene que investigar." Y, el segundo, al exponer que: *"Estamos totalmente de acuerdo con el Fiscal, simplemente creo que hay una interpretación distinta sobre el tratamiento a los reincidentes, no hay ninguna discusión y que quede claro hoy ante la Cámara y ante el país, si un señor de las Farc que ha ingresado a las zonas veredales transitorias, que está incluido en la lista que le presenta las Farc y que tiene que verificar el Alto Comisionado de Paz por parte del Gobierno, está en las zonas veredales transitorias y durante ese momento o después sale de la zona y comete un homicidio en cualquier población de Colombia, ese señor será juzgado por la justicia ordinaria, será capturado y llevado ante la justicia ordinaria, será juzgado por la justicia ordinaria, será condenado a la pena de la justicia ordinaria y esa pena de la justicia ordinaria tendrá que pagarla en las condiciones de la justicia ordinaria, es decir en el Régimen Penitenciario normal y así está establecido en el acto legislativo que traemos hoy a consideración de la Plenaria de la Cámara. // Obvio, los delitos que cometió anteriormente, antes de tomar la decisión de la desmovilización y el desarme van a la JEP y son juzgados por la JEP y tendrán penas alternativas, pero las penas alternativas, como va a ser condenado por la justicia ordinaria del régimen ordinario, pues obviamente, simplemente se acumulan con las penas que le imponga la justicia ordinaria, y cuando hablamos de los delitos relacionados con el conflicto sobre los cuales hay reincidencia y se quedan en la JEP, se quedarán en la JEP sometidos a la pena ordinaria de la JEP que es de veinte años, y en el acuerdo se dice con toda claridad que esa pena ordinaria de 20 años la cumple en las condiciones de reclusión ordinaria, reclusión penitenciaria. // Luego allí yo creo que estamos totalmente de acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, la JEP no tendrá que evaluar si el señor comete el delito en un corregimiento del municipio de El Bagre, Antioquia, comete un homicidio, lo capturan, eso no va a la JEP, lo llevan ante el juez de garantías, la Fiscalía lo llevará ante el juez de garantías y simplemente queda allí sometido a la justicia ordinaria."* Gaceta del Congreso No. 111 de 2017.

[629] En la Gaceta del Congreso No. 127 de 2017, entre otras intervenciones, se destacan las siguientes: *"**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Fiscal General de la Nación, doctor Néstor Humberto Martínez Neira:** (...) Segundo, la competencia de la Jurisdicción Especial (...)no puede extenderse más allá del 1º de diciembre del 2016, esa definición temporal que trae el proyecto es muy importante porque frente a una Jurisdicción de Excepción hace que defina en el ámbito temporal a partir de cuándo es competente la Jurisdicción Ordinaria para este caso la Fiscalía General de la Nación; sin embargo, la norma no tiene la riqueza, la pureza jurídica para hacer claridad y generar seguridad jurídica para todos, porque dice el artículo transitorio 5° que la JEP se aplicará a las conductas cometidas con anterioridad al 1º de diciembre de 2016, pero hay delitos que por su naturaleza, por su tipología se extienden en el tiempo, es lo que la dogmática jurídica reconoce como el delito continuado y puede ocurrir que existan conductas cometidas antes del 1º de diciembre del 2016 que se consumen y se extiendan, por lo tanto en sus efectos ilícitos en el tiempo después del 1º de diciembre del 2016, yo ruego a ese legislador que siempre se presume sabio, que tenga en cuenta que sería mucho más adecuado decir que la JEP conocerá de las conductas consumadas con anterioridad al 1º de diciembre de 2016, de lo contrario están viendo ustedes aflorar un conflicto de competencia entre la Jurisdicción Ordinaria y la JEP que ya está resuelto en el proyecto, esos conflictos de jurisdicción serán resueltos siempre por la JEP. // Y yo me pregunto si lo que se quiere desde el punto de*

(ix) De la segunda parte del inciso 4 y de los incisos 5 y 6 del artículo transitorio 5

La segunda parte del inciso 4 del artículo transitorio 5 fue introducida en el tercer debate, con el siguiente texto: *"En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario. Si respecto de uno de los casos previstos en los dos párrafos anteriores se planteara un conflicto de competencias, se aplicará el mecanismo de solución previsto en el artículo 9° transitorio de este Acto Legislativo."* Esta última expresión, que se resalta, posteriormente pasó a ser el inciso sexto, en el cuarto debate, como consecuencia de la incorporación en dicha instancia del inciso 5, el cual dispone que: *"Corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capitulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan por no combatientes, financiadores o agentes del Estado respecto de bienes inmuebles que hayan sido adquiridos mediante despojo o abandono forzado, siempre que por parte de aquellos se hayan realizado actos de ejecución después de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo."*

Como se deriva de lo expuesto, esta regulación se concreta en la distribución de competencias entre la JEP y la jurisdicción ordinaria, y la remisión al sistema propuesto de solución de competencias en caso de conflicto, con miras a conocer de determinados delitos previstos en el Código Penal. En

---

*vista de Política Criminal es que se mantenga en el tiempo el régimen de excepción más allá del 1º de diciembre del 2016 para delitos que debieron culminar en esa época y que pueden llegar a proyectarse en el tiempo, hoy la sociedad colombiana está preguntándose, por ejemplo, si los menores que participaron del conflicto ya fueron devueltos a la sociedad. Y allí podríamos estar en presencia de un caso de un delito continuado que sobrepasó el 1º de diciembre del 2016. (…)De tal suerte que muy respetuosamente solicitamos al Congreso de la República se establezca que la competencia de la JEP será solo respecto de conductas consumadas hasta el 1º de diciembre del año 2016."; "**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Juan Carlos García Gómez:** (…) través de unas Leyes Estatutarias podríamos nosotros darle claridad a la intervención del señor Fiscal General de la Nación las cuales comparto, uno le preocupa que una dualidad de jurisdicciones entre la Jurisdicción Especial y la Jurisdicción Ordinaria que está tasada en el tiempo, frente a una fecha encontremos delitos de trato sucesivo y continuos que pueden quedar en el limbo y que pueden dejar por fuera unas conductas punibles que es lo último que están buscando las partes, de tratar de buscar una Justicia que sea eficaz y que pueda garantizar una paz estable y duradera. (…) [Es] necesario que sean tomadas en cuenta las intervenciones del señor Fiscal de la República que no es para menos, habla de la inmutabilidad, de la inescindibilidad, del delito continuado, de lo que puede ser esa duplicidad y lo que puede generar aún más la pérdida o incrementar la violencia de nuestro país (…)".* Y, finalmente, *"**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Samuel Alejandro Hoyos Mejía:** (…) vea compartimos las inquietudes que ha mencionado el señor Fiscal frente a la Jurisdicción Especial para la Paz, en particular lo referente a los beneficios que podrían obtener disidentes, reincidentes o para quienes sean responsables actualmente de la Comisión de delitos de carácter continuado como el reclutamiento infantil, la desaparición forzada, el secuestro (…)".*

esencia, se trata del lavado de activos, testaferrato y enriquecimiento ilícito de particulares. Para la Sala Plena, a pesar de que estas modificaciones fueron aprobadas desde el tercer debate, los asuntos que allí se regulan no son tema novedoso, sino que corresponden a una cuestión complementaria que surge como parte de una temática más amplia, como lo fue la expuesta en el acápite anterior, referente al conocimiento de los delitos tracto sucesivo o de ejecución permanente. Precisamente, tal situación se específica en el informe de ponencia para tercer debate, al manifestar que: *"(…) Atendiendo a las recomendaciones del Fiscal General de la Nación, frente a los* ***delitos de ejecución permanente*** *se incorpora en el artículo transitorio [se refiere al artículo transitorio 5] una disposición que da la competencia a la jurisdicción ordinaria de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario"*[630].

Por consiguiente, entiende la Corte que la referencia puntual a los delitos de lavado de activos, enriquecimiento ilícito de particulares y testaferrato, para efectos de precisar el régimen de competencias de la JEP, en nada vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible, al tratarse de un asunto complementario que se deriva de la temática general vinculada con el conocimiento de los delitos de ejecución permanente. Ninguno reparo le asiste tampoco a la remisión del sistema previsto para solucionar conflictos de competencia, ya que él deviene desde la radicación misma de la iniciativa, como se puede constatar en el artículo transitorio 8 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016[631].

(x) Del inciso 8 del artículo transitorio 5

El inciso 8 del artículo transitorio 5 se introdujo en el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de la Representantes, con el siguiente texto original: *"Para acceder a cualquier tratamiento especial de justicia previsto en la Jurisdicción Especial para la Paz del Sistema Integral, quienes hayan cometido conductas punibles por causa, con ocasión o 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, o incumpla cualquiera de las condiciones del sistema, perderá el tratamiento especial de justicia".*

Esta disposición fue objeto de una amplia discusión a lo largo del tránsito legislativo. De suerte que, en el segundo debate, se precisó el alcance de la condicionalidad en el tratamiento especial de la JEP, al incorporar que*: "El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar*

[630] Gaceta del Congreso No. 87 de 2017, p. 9. Ello se reitera en la página 15.
[631] Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016, p. 10.

responsabilidades". Luego, en el tercer debate, se cambió la frase de introducción con el siguiente texto: *"Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de justicia en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición"*, especificado puntualmente el alcance del citado deber de aportar verdad plena, con la frase que a continuación se trascribe: *"Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición."* Finalmente, en el cuarto debate no se realizó ningún cambio y ese mismo texto fue adoptado en la fase de conciliación[632].

Como se deriva expuesto, tanto la condicionalidad del tratamiento penal ante la JEP, como la sanción a los falsos testimonios, fueron temas que estuvieron presentes desde el primer debate realizado en el Congreso de la República, por lo que satisfacen las exigencias de los principios de consecutividad e identidad flexible.

(xi) Del inciso 9 del artículo transitorio 5

El inciso 9 del artículo transitorio 5 corresponde al inciso 2 del parágrafo inicial del artículo transitorio 5 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016[633], conforme al cual: *"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 Jurisdiccional Especial para la Paz".*

En el primer debate, en la Comisión Primera de Cámara, se realizaron algunos ajustes de estilo, al disponer, por un lado, en lugar de la expresión: *"(...) competencia, entre ellas por el factor personal",* la frase: *"(...) competencias entre ellas por el factor personal";* y por el otro, al sustituir *"(...) de acuerdo a lo definido (...)"* por *"(...) conforme a lo definido".* Por su parte, en el segundo debate se adicionó lo referente a la regulación de la *"participación de las víctimas"*, texto que se mantuvo invariable en el resto del proceso legislativo, incluyendo la instancia de conciliación.

Para la Corte, vista la forma como se debatió y aprobó la citada disposición, no cabe duda de que la delimitación del ámbito de regulación deferido al

---

[632] *"Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades. Quien aporte de manera dolosa información falsa, o incumpla cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de justicia."*

[633] Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016, p. 9.

legislador en relación con la JEP fue un tema presente durante todo el tránsito de la iniciativa, por lo que se satisfacen los principios objeto de verificación. Dentro de dicho ámbito de regulación, se incluye lo referente a la participación de las víctimas, cuya importancia se hizo explícita en la audiencia pública en la Cámara de Representantes, motivo por el cual en el informe de ponencia para segundo debate se manifestó que:

> "**Respuesta frente a las sugerencias de modificación del PAL**: El PAL objeto de audiencia concuerda con lo señalado por el ciudadano respecto de la participación de las víctimas, por esa razón señala expresamente que (i) las normas procesales que regirán la JEP deberán garantizar, entre otros, la participación de las víctimas según los parámetros establecidos en el Acuerdo Final y (ii) el reglamento de funcionamiento y organización de la misma jurisdicción deberá contemplar el debido apoyo a las víctimas conforme a lo establecido en los estándares internacionales pertinentes.
>
> Adicionalmente y muy importante, se adiciona: (i) **en el artículo 5 la expresión 'participación de víctimas' de forma tal que quede claro que la ley de desarrollo de la JEP incluirá los principios y criterios necesarios para garantizar la participación de las víctimas** y (ii) en el artículo transitorio 12 se deja claro que las normas procesales al incluir la participación de las víctimas, tendrán que tener en cuenta los estándares nacionales e internacionales"[634].

(xii) Del parágrafo 2 del artículo transitorio 5

Este parágrafo se introdujo en el tercer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, con el siguiente tenor literal:

> "**Parágrafo 2°.** Con el fin de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la jurisdicción especial para la paz, el Secretario Ejecutivo y el Presidente o la instancia de gobierno de la JEP que los magistrados de la misma definan, ejercerán de manera exclusiva, y solo durante el tiempo de vigencia de la misma, todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2015 y en la Ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta Jurisdicción."

Para esta Corporación, la norma en cita satisface los principios de identidad flexible y consecutividad, en tanto la regulación que allí se consagra no hace nada distinto a desarrollar un aspecto complementario a la definición de los principios de independencia y autonomía que caracterizan a la JEP. En efecto, lo que se autoriza es que el Secretario Ejecutivo y el Presidente o la instancia de gobierno de dicha jurisdicción especial hagan uso de las atribuciones de gobierno y administración que tiene el Consejo Superior de la Judicatura, en el ámbito específico de cobertura de la JEP. Incluso, las autoridades que allí se mencionan tienen su origen en artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, cuando se señala que la composición de la Justicia Especial para la Paz, entre otras, incluirá una *"Secretaría Ejecutiva"* además de un *"Presidente"*. En conclusión, no existe duda de que las tareas asignadas en el parágrafo 2 son una proyección del régimen de autonomía, el cual, como se destacó previamente, estuvo presente durante todo el debate legislativo.

(xiii) Del artículo transitorio 6

[634] Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, p. 14.

Este artículo se añadió en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, como consecuencia del pliego de modificaciones presentado en la Gaceta del Congreso No. 30 de 2017. Su texto permaneció igual, sin reformas, durante los tres debates subsiguientes hasta la aprobación final del Acto Legislativo. La disposición en cita establece lo siguiente:

> "**Artículo transitorio 6°. Competencia prevalente.** El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas.
>
> Respecto a sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, o bien a revisar dichas sanciones, todo ello a solicitud del sancionado o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de definición de situaciones jurídicas."

El tema que se incorpora en la citada disposición es el de la competencia y prevalencia de la JEP sobre actuaciones, tanto penales como disciplinarias, fiscales y administrativas, adelantadas en relación con conductas vinculadas con el conflicto armado, también denominado *fuero de atracción.*

Al revisar los antecedentes legislativos, se advierte por este Tribunal que el tema en mención hizo parte de las instancias previas del *iter* legislativo. Así se constata, por un lado, en la exposición de motivos del Acto Legislativo 002 de 2016[635]; y por el otro, en las sugerencias que durante el primer debate realizó el Fiscal General de la Nación, en aras de preservar el carácter inescindible de la JEP[636]. Con fundamento en lo expuesto, en el informe de

---

635 *"(…)* ***Competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz.*** *// La competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (…) 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. (…) // 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. (…)".* Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016. Énfasis por fuera del texto original.

636 Puntualmente, se dijo que: *"(…)* ***La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Fiscal General de la Nación, doctor Néstor Humberto Martínez Neira:*** *(…) Finalmente, uno de los principios que debemos patrocinar para cerrar adecuadamente desde la perspectiva jurídica este tema, tiene que ser que todas las conductas o hechos acaecidos durante el conflicto que tienen distintas expresiones desde el punto de vista de la legalidad, sean asumidas en el fuero de la justicia transicional, Colombia ha conocido y es pan de todos los días que un mismo hecho o una misma conducta, por ejemplo un peculado que se haya fomentado en beneficio o como un delito instrumental dentro de este conflicto armado ese delito de peculado tiene una incidencia en el ámbito de lo penal, pero también puede tener una incidencia en el ámbito de lo fiscal y le corresponderá a la Contraloría General de la República iniciar las indagaciones correspondientes para llevar a cabo los procesos de jurisdicción coactiva respectivos o puede tener efectos de naturaleza disciplinaria y es pan de todos los días ver que la Fiscalía coge por un camino, la Contraloría por otro y la Procuraduría por otro, el cierre de esos hechos tiene que ser integral, tiene que ser ante la Jurisdicción Especial de Paz. // De tal manera que el artículo transitorio 5 no puede decir que la Jurisdicción simplemente ejerza Jurisdicción, porque también debe fallar en el ámbito de lo administrativo las controversias disciplinarias y las controversias de carácter fiscal, eso fue algo que también recordará el*

ponencia para segundo debate se justificó la incorporación de este artículo, al señalar que: *"Se incorpora un nuevo artículo transitorio 6 relativo a la integralidad de la JEP. Este artículo delimita el alcance del* ***fuero de atracción*** *de la JEP al establecer la prevalencia sobre actuaciones penales, disciplinarias o administrativas y define competencias específicas para la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. De esta manera se asegura lo dispuesto en el Acuerdo Final que no restringe la competencia de la JEP a asuntos penales sino que abarca también materias disciplinarias y administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa y en relación directa o indirecta con el conflicto armado"*[637].

De contera que, a la altura del segundo debate, esto es, al momento en que se introdujo el artículo transitorio 6 sobre el fuero de atracción, dicho asunto no correspondía a un tema nuevo, pues el mismo ya había sido mencionado como parte del alcance integral de las competencias de la JEP, tal como se puso de presente en el citado informe de ponencia. Por ello, a juicio de este Tribunal, con su incorporación se respetó los principios de consecutividad e identidad flexible.

(xiv) Del inciso 1 del artículo transitorio 7

La disposición en mención tiene su antecedente en el inciso 1 del artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, conforme al cual:

> "**Artículo transitorio 7°. 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."

Esta norma se mantuvo invariable durante todos los debates reglamentarios, con la incorporación del criterio de priorización y de selección en el tercer debate en la Comisión Primera del Senado de la República. A partir de ese momento y hasta la finalización del proceso legislativo, el inciso 1 del artículo transitorio 7 conservó el siguiente rigor normativo:

---

doctor Sergio, trabajamos con mucho juicio que eran justamente el tema del ***fuero de atracción****, que la JEP atraiga todo el tema jurídico relacionado con el conflicto porque qué puede pasar si entonces la JEP toma unas decisiones, la Contraloría otras y esas decisiones van a ser del Consejo de Estado, la Procuraduría otras y ellas llegan al Consejo de Estado que no forma parte de la Jurisdicción Especial de Paz. Vamos a entrar de nuevo en lo que hemos vivido de esas confrontaciones sobre el alcance y el contenido de ese tipo de decisiones de todas estas autoridades, eso es inconveniente y eso beneficia a todas las partes del conflicto, a los desmovilizados, a los Agentes del Estado, no lo digo yo, lo dice el propio texto de los Acuerdos, el doctor Jaramillo me corregirá. // Dice expresamente el Acuerdo final que los temas disciplinarios y los temas fiscales serán también objeto de conocimiento de la Jurisdicción Especial de Paz y con la definición constitucional que trae el artículo transitorio 5° se está negando ese tipo de competencia en el ámbito constitucional y tiene que ser de rango constitucional que no se me diga ahora que puede ser por una ley, no, porque la propia Constitución le atribuye competencias disciplinarias y fiscales a la Procuraduría y a la Contraloría y si se les quiere atraer esas competencias hacia la Jurisdicción Especial de Paz tiene que quedar claramente definido en el texto de la Reforma Constitucional que se ha traído a conocimiento del Congreso de la República*." Gaceta del Congreso No. 127 de 2017. Énfasis por fuera del texto original.

[637] Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, p. 23.

> "**Artículo transitorio 7°. 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, salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elaborados a partir de la gravedad y representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos; ; 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."

Para la Corte, aunque el criterio de priorización y selección fue introducido durante el tercer debate, éste tema ya había sido discutido en las instancias anteriores, por lo que su incorporación resulta compatible con los principios de consecutividad e identidad flexible. Ello se constata, en primer lugar, con la explicación que sobre el alcance de la JEP se realizó en el primer debate, en donde se puso de presente que cumplirá sus funciones con criterios de priorización sobre los delitos más graves y representativos[638]; en segundo lugar, en los espacios de participación ciudadana, entre los que se destaca la audiencia pública realizada en el Senado de la República, fruto de la cual diversas entidades y ciudadanos pidieron *"incorporar un nuevo artículo transitorio que explícitamente regule, para miembros de las FARC-EP, agentes del Estado y civiles, que el Tribunal se concentrará en los casos más graves y representativos, y la facutad de llamar a comparecer a quienes tuvieron participación determinante"*[639]; y, finalmente, con la discusión simultánea de aprobación que se realizó sobre lo dispuesto en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2017, en donde, a partir del segundo debate en la plenaria de la Cámara, se especificó que el uso de los criterios de priorización como los de selección inherentes a la justicia transicional, están excluidos de

---

[638] Se destacan, entre otras intervenciones, las siguientes: *"**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Ministro de Justicia y del Derecho:** (...) [Luego de referir a los distintos organismos del SIVJRNR, se concreta en la explicación de la JEP, para lo cual señala que:] (...) Este otro organismo entonces es la Jurisdicción Especial para la Paz, es una Jurisdicción Especial que ejercerá obviamente funciones judiciales y que cumplirá con el deber que tiene el Estado colombiano de investigar, de juzgar y de sancionar todos los delitos cometidos en el contexto y en razón del conflicto armado, en particular pues obviamente los más graves y representativos. (...)"; " **Continúa con el uso de la palabra el doctor Andrés Molano, de la Corporación Excelencia en la Justicia:** (...) Nos preocupa, repito, que el carácter auto normado de la Justicia Especial para la Paz que no es una peculiaridad del modelo adoptado en Colombia, permita a la postre y en ausencia de una clara y meridiana definición de los alcances de esa competencia, la invasión de la órbita de otros poderes públicos, la sustracción de la Jurisdicción Especial para la Paz a la rendición de cuentas o que permita que no se establezcan con trasparencia suficiente los criterios con los cuales ejercerá sus funciones, por ejemplo, los criterios con los que priorizará la atención de determinados asuntos (...)"; "**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo:** (...) Para conciliar esas dos realidades complejas cuando existe un conflicto, pues obviamente que se hace una excepción al Principio de Jurisdicción Ordinaria, al Régimen Legal Ordinario, al establecer unos mecanismos que son específicos distintos del derecho sustancial y el derecho procedimental, que se adapten a esas grandes necesidades, que le permitan al Estado focalizar su investigación en los máximos responsables, que le permita al Estado hacer imputaciones colectivas, que le permita al Estado otorgar amnistías amplias a los combatientes y un régimen especial para la Fuerza Pública, no sería posible lograr estos propósitos en el marco de la Jurisdicción Ordinaria. (...) ¿Cómo hago para establecer criterios de priorización sin que eso sea interpretado como una forma otra vez de desconocer el sagrado Principio de Igualdad que debe regir una jurisdicción? ¿Cómo hago para focalizar los máximos responsables en estos sí y en otros no, en el Marco de la Jurisdicción Ordinaria? O, ¿cómo hago simplemente para lograr mecanismos alternativos judiciales de búsqueda de la verdad? No tenemos un camino distinto, apreciado Samuel, al de crear un régimen paralelo y excepcional, temporal al interior del Estado, de naturaleza autónoma y que aplique normas distintas al del Derecho Penal tradicional porque no estamos ante un Derecho Penal de la transición. (...)".* Gaceta del Congreso No. 127 de 2017.

[639] Gaceta del Congreso No. 87 de 2017, p. 9.

la competencia del Fiscal General de la Nación en el ámbito de la JEP[640], por tratarse de una justicia autónoma, circunstancia que se manifestó de forma expresa en el informe de ponencia, al momento de dar curso a esta iniciativa en la citada Cámara Legislativa[641].

(xv) De los incisos 2 y 3 del artículo transitorio 7

Para mayor claridad respecto de las modificaciones realizadas, se transcribe inicialmente inciso 2 del artículo transitorio 7, conforme al texto que fue aprobado, resaltando los apartes que fueron introducidos como consecuencia del debate legislativo:

> "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 Sección 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, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sección que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio. Estos últimos actuarán con la única finalidad de aportar un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto."

Para comenzar, la Corte aclara que el texto que no fue sombreado tiene su origen en el inciso 1 del artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, al regular lo concerniente a la conformación y composición de la JEP. Por ello, es claro que no plantea ningún problema desde el punto de vista del cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, como ocurre igualmente con la expresión *"Sección"* que fue incluida en el primer debate en la Comisión Primera de Cámara, para

---

[640] El artículo en mención dispone que: *"Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, salvo en los asuntos que sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados, siempre sin alterar lo establecido en el Acuerdo de creación de la JEP y en sus normas de desarrollo. La ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección."* Énfasis por fuera del texto original.

[641] En la Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, al momento de explicar el pliego de modificaciones, se afirmó que: *"Se incluye el artículo 3 que correspondía al parágrafo 2 del artículo transitorio 6 y se modifica el texto inicial para mayor claridad. [En concreto] [se] modifica el artículo 66 transitorio de la Constitución Política. Este cambio persigue delimitar la función otorgada al Fiscal General de la Nación sobre la determinación de criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, de manera que no abarque asuntos de competencia de la JEP y evite de esta manera generar conflictos de competencia o incluso afectar la autonomía de la nueva jurisdicción. Esto acogiendo, entre otros, las proposiciones de los Honorables Representantes en el primer debate".* Énfasis por fuera del texto original. Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, p. 27.

mantener uniformidad en la terminología usada en el resto del proyecto.

El resto de la disposición transcrita fue incorporada en el tercer debate en la Comisión Primera del Senado, como consecuencia de una proposición presentada por la senadora Viviane Morales y que fue avalada por el Gobierno.

Por su parte, el inciso 3 del artículo transitorio 7, también fue objeto de reformas durante el tránsito legislativo, las cuales se resaltan a continuación:

> "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. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sala que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio, con el fin de emitir un concepto o amicus curiae sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sala en la que hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto."

Esta disposición se remonta al mismo artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, en concreto, al inciso 2. La parte que aquí se sombrea también se introdujo en el tercer debate, a partir de otra proposición presentada por la misma senadora. En todo caso, como se explicó al realizar el juicio sobre la fase conciliación, en dicha instancia se corrigió la expresión: *"participaran"*, la cual, por un error de transcripción, en el cuarto debate, se cambió por la palabra: *"partearán"*. Dicho cambio, según se explicó, fue consecuente con los límites materiales de las Comisiones de Conciliación.

Para esta Corporación, ambos incisos del artículo transitorio 7 satisfacen los principios de consecutividad e identidad flexible, pues el tema común a ellos es la participación de juristas extranjeros en la JEP como *amicus curiae*, que estuve presente desde la radicación misma de los proyectos de reforma en el Congreso de la República, por lo que se entiende que los ajustes realizados en el tercer debate, dirigidos a determinar la forma como esos juristas extranjeros intervendrán, no hace nada distinto a desarrollar o precisar el ámbito jurídico de aplicación de un tema sustantivo ampliamente conocido y debatido en las instancias anteriores[642].

---

[642] Sobre el particular cabe destacar que, en el proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, en el artículo transitorio 6, tanto en el inciso 2 como en el inciso 3, se consagra lo referente a la intervención de juristas extranjeros como *amicus curiae*, siguiendo la fórmula que a continuación se transcribe: *"(…) Además se contará con XX juristas expertos extranjeros que intervendrán excepcionalmente, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho a voto, como amicus curiae a solicitud de personas sometidas a la jurisdicción o de oficio".* Este mismo texto se mantuvo intacto durante el primer y segundo debate, siendo modificado con las proposiciones previamente explicadas. (Ello se puede constatar en las Gacetas 30 y 37 de 2017). A lo anterior cabe agregar lo señalado en la exposición de motivos sobre esta figura, en donde se expuso que: *"(…) 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*

(xvi) Del inciso 5 del artículo transitorio 7

Esta disposición se remonta al inciso 6 del artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, cuya regulación se mantuvo intacta durante los cuatros debates reglamentarios y la fase de conciliación[643], con la sola adición en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes de la siguiente expresión: *"La unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual".*

Para la Corte, la creación de un equipo especial de investigación para casos de violencia sexual dentro de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP es un asunto complementario dentro de un tema sustantivo principal, como lo es lo referente al desarrollo del enfoque diferencial y de género, aspecto que, como previamente se resaltó, estuvo presente durante todo el *iter* legislativo de la reforma constitucional introducida a través del Acto Legislativo 01 de 2017, razón por la cual en nada se desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible.

(xvii) Del inciso 8 del artículo transitorio 7

Este inciso se incorporó en el tercer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, como consecuencia de una proposición presentada por el senador Manuel Enríquez Rosero y avalada por el Gobierno Nacional. Su tenor el literal es el siguiente: *"Para ser elegido Magistrado de la Sala deberán reunirse los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial".*

Al igual que se expuso en el acápite anterior, el señalamiento de los requisitos que se imponen para los magistrados de las Salas de la JEP, es un asunto complementario a un tema sustantivo principal presente a lo largo de todo el trámite legislativo, como ocurre, en este caso, con el referente a los requisitos de mérito e idoneidad para acceder a los cargos jurisdiccionales creados para la implementación de la citada justicia especial. Así, por ejemplo, este tema motivó que en el primer debate se haya incorporado el criterio de mérito para la selección de los magistrados por parte del Comité de Escogencia de la JEP,

---

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, es una garantía de transparencia que cobra una relevancia especial en los procesos penales de justicia transicional. (...)" Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016, p. 14.

[643] La norma en cita dispone que: *"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. La Unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual. 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."* Énfasis por fuera del texto original.

como se regula en el parágrafo 1 del artículo transitorio 7; y que, además, en el segundo debate se hayan planteado interrogantes sobre las exigencias para ser magistrado de las Salas, en donde se destaca lo expuesto por el senador Samuel Hoyos, quien, al respecto, señaló que: *"(…) Sobre las competencias del tribunal, la selección de los magistrados y el Comité de Escogencia, nos preocupa que no se exijan unos mínimos, unas cualidades fundamentales para ser fiscales o magistrados en algunas de las salas de la jurisdicción, (…) es decir, acá no estamos garantizando unos mínimos de calidad, de idoneidad personal, profesional para quienes van a impartir justicia y en aspectos tan relevantes para la vida de la nación."*[644]

En conclusión, los requisitos para ser magistrado de las Salas de la JEP no pueden considerarse un asunto nuevo contrario a los principios de identidad flexible y consecutividad, cuando lo que regula, con mayor precisión, es un aspecto presente en todo el *iter* legislativo, circunscrito a los requisitos de idoneidad y mérito para ocupar una de las dignidades de la Justicia Especial para la Paz.

(xviii) Del parágrafo 2 del artículo transitorio 7

Esta norma se incorporó en el tercer debate en la Comisión Primera del Senado de la República. Puntualmente, en ella se dispone lo siguiente:

> "**Parágrafo 2°.** Mientras se cumple el procedimiento previsto para el nombramiento definitivo del Secretario Ejecutivo de la JEP la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para la libertad transitoria, anticipada y condicionada o la privación de la libertad en unidad Militar o Policial de los miembros de la Fuerza Pública, será cumplida por la persona que ha sido designada como Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz por el responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), según comunicación del 26 de enero de 2017. Estas funciones de Secretario Ejecutivo comenzarán a desarrollarse por esta persona desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo, sin necesidad de que entre en funcionamiento la JEP."

Como se deriva de su contenido normativo, se trata de una disposición que consagra un *régimen de transición*, mientras se hace el nombramiento definitivo del Secretario Ejecutivo de la JEP, con el propósito de dar trámite a las solicitudes de libertad transitoria, anticipada y condicionada, o de la privación de la libertad en Unidad Militar o Policial, en el caso de los miembros de la Fuerza Pública que se sometan a la JEP. Dicho régimen consiste en que tales solicitudes serán tramitadas y verificadas por la persona que actualmente se encuentra designada como Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz por el responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), desde la entrada en vigencia de este Acto Legislativo y hasta tanto se haga el nombramiento definitivo de esa autoridad.

Como ya se manifestó en esta sentencia, es válido que una Cámara introduzca en una iniciativa artículos, incisos o parágrafos que no hayan sido aprobadas

[644] Gaceta del Congreso No. 111 de 2017.

por la otra, siempre que se trate de temas conocidos y debatidos con anterioridad en el tránsito legislativo, manteniendo un vínculo de conexidad material a lo largo de todo el proceso. De modo que, como ya se dijo, tan solo cuando ese vínculo sea remoto, distante o meramente tangencial, es que cabe declarar la inexequibilidad de una norma, por el desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. Con todo, al momento de realizar dicho análisis, es necesario tener en cuenta que, como parte del debate sobre un determinado tema sustantivo, se entienden a él incorporados los asuntos accesorios, complementarios, instrumentales o que emanan de su ámbito de aplicación.

En el asunto bajo examen, ocurre precisamente lo anterior, ya que al regular las características, composición y atributos básicos de la JEP, incluyendo la figura del Secretario Ejecutivo, se entiende como accesorio y connatural al debate legislativo, no solo que se precisen algunas de sus funciones, sino que también se establezca un *régimen de transición* que permita su ejercicio, mientras se cumplen las condiciones previstas para ello en el ordenamiento jurídico. No puede considerarse como un asunto nuevo, un parágrafo que guarda relación de conexidad clara y evidente con lo dispuesto en el artículo transitorio 7, sobre la conformación de la JEP y que, además, cumple "una función instrumental necesaria"[645] para lograr parte de la operatividad del Sistema, hasta que se efectúe el proceso formal de nombramiento al cual alude la disposición objeto control. Por ello, a juicio de la Sala Plena, no se advierte la vulneración de los citados principios constitucionales.

(xix) Del inciso 2 del artículo transitorio 9

Esta norma regula el método de resolución de conflictos de competencia entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena. Para mayor claridad respecto de las modificaciones realizadas, se transcribe su contenido –conforme al texto finalmente aprobado– resaltando los apartes que fueron introducidos como consecuencia del debate legislativo:

> "Los conflictos de competencia entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena serán dirimidos por una Sala Incidental conformada por dos (2) magistrados de las salas o secciones de la JEP no afectadas por dicho conflicto jurisdiccional y dos (2) autoridades tradicionales del pueblo indígena que ejerció o está ejerciendo jurisdicción en el caso concreto. 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. En el reglamento de la JEP se establecerán los mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena y se incluirán 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."

Inicialmente, las expresiones subrayadas *"en"* y *"se"* corresponden a ajustes gramaticales realizados en el primer debate, los cuales no plantean ningún problema desde el punto de vista de la identidad o consecutividad de la norma. El resto de la disposición, que corresponde básicamente a su parte

[645] Sentencia C-1052 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

inicial, fue introducido durante el cuarto debate, en virtud de una proposición presentada con idéntico texto por el senador Luis Evelis Andrade.

Sobre el tema de la incorporación de una norma por parte de una sola de las Cámaras, sin perjuicio de que ella sea acogida, como aquí ocurrió, en la fase de conciliación, la Corte ha dicho que:

> "(…) el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los asuntos previamente debatidos. Por ende, lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite. La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.".[646]

Al aplicar estos criterios al caso concreto, se advierte que la parte inicial que se añade al inciso 2 del artículo transitorio 9, en el cuarto debate, corresponde a una adición que precisa la temática de fondo que ya venía siendo objeto de conocimiento y discusión por parte de los congresistas, desde la radicación misma de la iniciativa, referente a los mecanismos de articulación entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena[647]. Según se observa, en esa línea, se decidió acoger un método concreto para resolver conflictos de competencia, respecto de aquellos asuntos frente a los cuales ambas autoridades consideran que están habilitadas para tomar decisiones de fondo. Por esta razón, la Corte entiende que el ajuste al contenido normativo realizado en el inciso en mención es respetuoso de los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible, en la medida en que la regulación allí prevista se halla comprendida dentro de una temática más amplia previamente debatida, como lo es, la forma de articulación de dos jurisdicciones.

(xx) Del inciso 2 del artículo transitorio 10

Esta norma tiene su origen en el inciso 2 del artículo transitorio 9 del Acto Legislativo 003 de 2016, por virtud del cual se dispone que: *"La revisión de*

---

[646] Sentencia C-084 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

[647] En la exposición de motivos al proyecto de Acto de Legislativo 003 de 2016 se manifestó que: *"**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 Capítulo Étnico 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."* Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016.

sentencias por la JEP no tendrá nunca como consecuencia la exigencia de responsabilidad de ningún tipo a los jueces que las hubieren proferido como consecuencia del contenido de las mismas (…)". Esta disposición se mantuvo invariable hasta el segundo debate en la plenaria de la Cámara, en donde se introdujo la siguiente parte del texto finalmente aprobado, en el que se señala que dicha excepción aplica: *"(…) sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos."*

Para la Corte, la adición realizada corresponde a un aspecto complementario de la discusión sobre el régimen de responsabilidad por las sentencias objeto de revisión en la JEP, la cual de ninguna manera desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible.

(xxi) Del inciso 3 del artículo transitorio 10

Esta disposición establece varias reglas puntuales para adelantar la revisión de sentencias por parte del JEP, cuyo texto básicamente se mantuvo inalterable desde el primer debate, en donde se le introdujo unos ajustes al contenido normativo inicialmente propuesto por el Gobierno Nacional[648]. En el resto del debate legislativo y, en concreto, en el segundo debate, se realizaron algunos ajustes de forma preservando la esencia de lo regulado. Así, en primer lugar, se reemplazó la expresión: *"(…) teniendo en cuenta la definición de quienes son combatientes según el Derecho Internacional Humanitario"*, por *"teniendo en cuenta su condición de combatientes"*; y en segundo lugar, se adicionó la palabra: *"los solos",* antes de referir a las atribuciones de la Sección de Revisión de la JEP[649]. Como se observa la disposición en mención no tuvo variaciones importantes después de su aprobación en el primer debate, por lo que se respetaron íntegramente los principios de consecutividad e identidad.

(xxii) Del inciso 1 del artículo transitorio 12

Para mayor claridad respecto de las modificaciones realizadas a este inciso, se transcribe a continuación el texto finalmente aprobado, resaltando los apartes que fueron introducidos como consecuencia del debate legislativo:

> "**Artículo transitorio 12º. 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, incluido el régimen disciplinario aplicable a sus funcionarios que no sean magistrados. 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

[648] Se trata del inciso 3 del artículo transitorio 9 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016.

[649] Se sombrea la parte adicionada en el primer debate, mientras que se subrayan los ajustes formales ocurridos en el segundo debate: *"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* ***su condición de combatientes*** *podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP. Para* ***los solos*** *efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de las FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme."*

> ejercer en cualquier país, participación de las víctimas como intervinientes según los estándares nacionales e internacionales y los parámetros establecidos en el Acuerdo Final y doble instancia en el marco de un modelo adversarial. También regularán los parámetros que deberán ser utilizados por la JEP para evaluar si se han presentado o no incumplimientos de las condiciones del sistema, así como la forma de graduar en cada caso las consecuencias que tales incumplimientos acarrean, siempre dentro de los parámetros fijados en el Acuerdo Final."

En primer lugar, entre las modificaciones que como consecuencia del trámite legislativo se realizaron a la disposición en cita, se encuentra la delegación que se efectúa al legislador para expedir las normas procesales que deberán garantizar la participación de las víctimas. Así, en el primer debate, se adicionó la carga de proceder en tal sentido, *"según los parámetros establecidos en el Acuerdo Final"*; mientras que, en el segundo debate, se aclaró que esa participación debía ser prevista "*como intervinientes según los estándares nacionales e internacionales".* Este punto no suscita ninguna duda sobre el cumplimiento de los principios constitucionales objeto de verificación, en tanto que, como ya se advirtió, el punto referente a la participación de las víctimas estuvo presente a lo largo de todo el debate de aprobación del Acto Legislativo 01 de 2017. Cabe aclarar que, la modificación que de manera puntual se introdujo en el segundo debate, se derivó de la audiencia pública realizada en la Cámara de Representantes, pues en el informe de ponencia para dar trámite a la citada instancia legislativa, los congresistas ponentes señalaron que el cambio se produjo como consecuencia de las observaciones allí formuladas[650].

En segundo lugar, en lo que atañe a la inclusión del régimen disciplinario de los funcionarios no magistrados de la JEP en las normas procesales, se trata de un asunto accesorio o complementario al tema general referente al alcance de la autonomía de dicha jurisdicción y a los controles a los cuales deberá estar sujeta en el ejercicio de sus funciones, lo que impone examinar la conducta desempeñada por los servidores que allí trabajen en el futuro. Esta norma complementa la asignación directa del régimen de responsabilidad previsto para los magistrados de la JEP, en el artículo transitorio 14. Por lo anterior, no cabe ningún reparo frente al hecho de que la delegación al legislador en este punto se haya realizado en el tercer debate en la Comisión Primera de Senado, ya que, al no tratarse de un tema nuevo, en nada se controvierten los principios de consecutividad e identidad flexible.

Por último, de igual manera y en el tercer debate, se introdujo la expresión: *"También regularán los parámetros*[651] *que deberán ser utilizados por la JEP para evaluar si se han presentado o no incumplimientos de las condiciones del sistema, así como la forma de graduar en cada caso las consecuencias que tales incumplimientos acarrean, siempre dentro de los parámetros*

---

[650] Textualmente, en la Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, p. 24, se afirma que: *"(…) se acogen las sugerencias de los ciudadanos presentadas en la audiencia pública y reforzadas por los representantes Lozano y Navas, de esta forma: se deja claro que las normas procesales al incluir la participación de las víctimas, tendrán que tener en cuenta los estándares nacionales e internacionales".*

[651] La palabra *"parámetros"* fue introducida en el cuarto debate en reemplazo de la expresión original utilizada que era *"criterios"*. Como se observa se trató de un ajuste de carácter gramatical, que en nada afecta la esencialidad de lo dispuesto en la norma.

fijados en el Acuerdo Final." Esta disposición es una consecuencia directa de la condicionalidad en el acceso al tratamiento penal especial de la JEP, como temática transversal a todo el proyecto y que se refleja en varias de las normas que, sin cambio alguno, estuvieron presentes a lo largo del *iter* legislativo[652]. Desde esta perspectiva, la regulación sobre los parámetros para hacer efectiva la condicionalidad del sistema, aunque haya aparecido por la vía de delegación legislativa en el tercer debate, es un asunto que guarda relación de conexidad clara y específica con un tema ya conocido y debatido, por lo cual en nada vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible.

(xxiii) Del inciso 2 del artículo transitorio 12

Esta disposición tiene su origen en el artículo transitorio 10 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, en donde se disponía que: *"(…) 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."*[653] Este mismo mandato se preservó, sin cambio alguno, en los dos primeros debates realizados en la Cámara de Representantes, pese a que, desde esa instancia, se planteó una profunda discusión sobre la importancia de habilitar la participación del Ministerio Público en los procesos que se adelanten por la JEP[654].

---

[652] Para el efecto, basta con observar el inciso 5 del artículo transitorio 1, en el que se dispone que: *"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".* Énfasis por fuera del texto original.

[653] Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016, p. 10.

[654] Entre las distintas intervenciones que se realizaron sobre el punto de la intervención del Ministerio Público se destacan, en primer debate, lo manifestado por el representante Carlos Abraham Jiménez, quien lo expresó lo siguiente: *"Me preocupa que se prohíba la participación del Procurador General de la Nación y sus delegados en las Audiencias de la JEP, entonces cuando sea un tema de víctimas, los campesinos, la Procuraduría que esta Constitución de Colombia la ha puesto como garante del principio de derechos de los colombianos no va a poder participar, ¿lo mismo sucederá con la Defensoría del Pueblo? (…)".* Por su parte, en el segundo debate, el tema tomó una mayor dimensión pues participó activamente el Procurador General de la Nación, quien -entre otras- señaló que la restricción propuesta implicaba una ruptura del núcleo de la Constitución, en lo referente al bastión fundamental del sistema de frenos y contrapesos, en donde la labor de la Procuraduría no puede ser anulada ni reemplazada, pues lo que se busca es perfilar el desarrollo de compromisos transicionales, en los que la Vista Fiscal debe atender de forma prioritaria los intereses de la sociedad y los derechos de las víctimas. También se pronunciaron varios parlamentarios, entre ellos, se destacan: *"**Intervención del honorable Representante Samuel Alejandro Hoyos Mejía:** (…) Por ejemplo nos preocupa que se excluya el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación en los procesos que se lleven dentro de la JEP, esto es una garantía fundamental para todo ciudadano para que se garantice su derecho al debido proceso, para que el Ministerio Público lo pueda acompañar en el proceso que allí se adelante."; "**Intervención del honorable Representante Pedrito Tomás Pereira Caballero:** (…) muchos miembros de mi Partido como lo dijo ahora el doctor Óscar Bravo, han firmado una proposición para que se incluya la Procuraduría General de la Nación, para que ejerza la función de Ministerio Público y es mi deber decir que apoyamos esa proposición pero recordar que todas estas proposiciones deben tener el aval del Gobierno nacional para que puedan ser aprobadas."; "**Intervención del honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda:** (…) o sé qué tanto asidero jurídico político pueda quedar una Jurisdicción Especial para la Paz sin que en esa, en ese proceso intervenga la Procuraduría General de la Nación como que es la representante del Ministerio Público y la verdad es que me parece que quedaría bastante cojo ante el mundo una justicia de esas calidades, y muy bien lo ha recordado él, la Procuraduría es una institución que sobrepasa quienes temporalmente la dirijan.";* y, finalmente, la *"**Intervención del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero:** (…) Y de otra parte yo quería esta mañana pero no me lo permitieron precisarle al Procurador General que nadie lo ha sacado a él del Proceso, lo que pasa es que no lo consideramos sujeto procesal que es distinto, él como cabeza del Ministerio Público en cualquier momento por mandato constitucional puede verificar la conducta de un servidor público o un procedimiento,*

Dicha circunstancia condujo a que en el tercer debate se aprobara el texto que hoy en día corresponde al inciso 2 del artículo transitorio 12, cuyo rigor normativo se preservó en el cuarto debate y en la fase de conciliación. En concreto, la disposición en cita establece que: *"El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, a solicitud de alguno de los magistrados de la sección que conozca del caso, podrá intervenir en las diligencias que el magistrado establezca, para la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz"*[655].

En conclusión, a juicio de la Corte, para el momento del tercer debate, cuando se analizó la modificación bajo estudio en el inciso 2 del artículo transitorio 12, el tema de la intervención de la Procuraduría ya había sido objeto de una amplia deliberación, además de haber estado incluido en el proyecto original y en los dos debates realizados en la Cámara de Representantes. Por ello, la modificación que se incorporó por la Comisión Primera del Senado es acorde con los principios de consecutividad e identidad flexible, más aún si se tiene en cuenta que, en virtud de la jurisprudencia reiterada de la Corte, es válido que las células legislativas adopten decisiones contrarias sobre un mismo asunto, siempre y cuando el tema haya sido discutido durante los debates precedentes y no corresponda a una temática ajena o inconexa con la materia propia de la iniciativa. Las discrepancias que se presenten entre los textos, cuyo soporte se encuentra en la democracia deliberativa, tiene el escenario de definición a través de fase de conciliación, como se señala en el artículo 161 del Texto Superior.

En este sentido, la Corte ha dicho que:

> "(…) Si las Cámaras del Congreso de la República no tuvieran un margen razonable de libertad para diseñar y construir el ordenamiento jurídico a lo largo del trámite legislativo, una vez se somete un proyecto de ley específico a su consideración, ¿cuál sería el propósito de la deliberación? ¿Para qué debatir y encontrar, en democracia, los errores y problemas de un proyecto de ley, si esta no puede ser arreglada ni ajustada? En una visión del procedimiento legislativo en la cual tan sólo importara que cada Comisión y Plenaria diera un visto bueno al texto, quizá tendría sentido tan rígida visión del procedimiento. Pero en un estado social y democrático de derecho, la deliberación es en sí una dimensión fundamental del procedimiento parlamentario. No sólo importa que se apruebe la norma propuesta, es preciso que ello se haya hecho en un contexto de discusión y deliberación. (…)
>
> [Desde esta perspectiva] (…) La Corte ha precisado que los cambios en el texto

---

lo que no estamos aceptando ni queremos aceptar es que el Procurador General sea sujeto procesal, no se necesita entre otras cosas porque si se trata de representar a la sociedad se entiende que la sociedad está representada en este caso por el Fiscal General, entonces es redundante meter al señor Procurador acá cuando por derecho él puede hacerlo, porque abundar en la intromisión del Procurador en todo, en toda actuación procesal es dilatarla (...) // Ahora hay una cosa señor Coordinador, (...) Yo comparto la propuesta de usted, por eso no viene ahí, por eso no se le considera sujeto procesal ni se le debe considerar sujeto procesal, su papel en defensa de la sociedad es mandato constitucional, no requiere que se lo reiteremos aquí para que se nos meta como una cuña incómoda en un proceso penal." Gaceta del Congreso No. 111 de 2017.

[655] Gaceta del Congreso No. 121 de 2017.

> pueden ser considerables, si se respeta el principio de identidad flexible o relativa, a partir de los temas principales del proyecto, no de un artículo específico. Por tal motivo, (…) [se] ha sostenido que en '*el análisis acerca del cumplimiento de los* principios de identidad relativa *y de* consecutividad*, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de regulación del proyecto mirado como un todo*.'[656] La jurisprudencia ha concluido que el principio de consecutividad exige que el objeto de lo decidido a lo largo de los cuatro debates corresponda al mismo tema, así el sentido de las decisiones sea diferente e, inclusive, contrario. Ahora bien, en caso de contradicción o de divergencias, sobre el mismo objeto de la decisión, es posible armonizar el proyecto mediante el mecanismo de las comisiones de conciliación."[657]

Por consiguiente, entiende este Tribunal que la modificación realizada y el texto finalmente aprobado, el cual –como ya se vio– surtió de forma favorable la instancia de conciliación, es compatible con los principios de identidad flexible y consecutividad[658].

(xxiv) Del inciso 6 del artículo transitorio 12

Para mayor claridad respecto de las modificaciones realizadas a este inciso, se transcribe a continuación el texto finalmente aprobado, resaltando los apartes que fueron introducidos como consecuencia del debate legislativo:

> "Sin incluir normas procesales, 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 precisará las funciones del Presidente y del Secretario Ejecutivo, así como las relaciones entre ellos y los demás órganos de la JEP, establecerá un mecanismo para la integración de la Sección del Tribunal para la Paz que garantice la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP, fijará el procedimiento que esta deba aplicar para el desarrollo de sus funciones y señalará los mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión de la JEP, a cargo de su Secretaría Ejecutiva, siempre que no menoscaben su autonomía."

En primer lugar, las expresiones *"sin incluir normas procesales"* y *"fijará el procedimiento que esta debe aplicar para el desarrollo de sus funciones"* fueron incorporadas desde el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, por lo que no plantean ningún problema desde la perspectiva de los principios objeto de verificación constitucional.

En segundo lugar, en el tercer debate se introdujo lo referente a la precisión por vía del reglamento de las atribuciones del Presidente y del Secretario Ejecutivo de la JEP, aspecto que se clarificó en el cuarto debate señalando la remisión para concretar sus *"funciones"* y *"las relaciones entre ellos y los*

---

[656] Sentencia C-614 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[657] Sentencia C-273 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.
[658] Con el propósito de guardar coherencia en la explicación que se realiza sobre el cumplimiento o no de los principios de identidad flexible y consecutividad, la Corte incorporará el examen del inciso 3 del artículo transitorio 12, cuando se adelante el estudio del artículo transitorio 16.

demás órganos de la JEP". Siguiendo lo expuesto con anterioridad en esta sentencia, es claro que cuando se aborda la discusión de un tema sustantivo, como lo es el establecimiento de una determinada institución o cargo, forman parte de dicho tema los asuntos accesorios, complementarios o que permitan su instrumentalización. En esta medida, al estar presente durante todo el debate legislativo, el examen sobre las características, composición y distribución funcional de los órganos de la JEP, incluyendo las figuras del Presidente y del Secretario Ejecutivo, se entiende como accesorio y connatural al debate legislativo, que se consagre un mecanismo que permita, desde el ámbito normativo, precisar las funciones a su cargo, así como los parámetros que darían lugar a su desenvolvimiento, a partir de las relaciones que surgirían entre ellos y el resto de órganos de la JEP. Por tal razón, se entiende que esta norma no desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, pues es un criterio reiterado de esta Corporación, el entender que no existe un asunto nuevo, cuando simplemente la adición que se realiza "desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto"[659].

En tercer lugar, y con base en estas mismas razones, se considera ajustado a los principios constitucionales en mención, la última parte del inciso 6 del artículo transitorio 12, introducida en el tercer debate en la Comisión Primera de Senado, por virtud de la cual en el reglamento interno también se señalarán los mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión de la JEP, a cargo de su Secretaría Ejecutiva, siempre que no menoscaben su autonomía.

(xxv) Del inciso 7 del artículo transitorio 12

Este inciso fue introducido en su totalidad en el cuarto debate en la plenaria del Senado de la República, conforme al mismo: *"La ley determinará qué actuaciones procesales de las que corresponde desarrollar a las Salas de la JEP deben estar protegidas por la reserva con el fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad de todos aquellos cuyas conductas sean competencia de la JEP."*

A juicio de la Sala Plena, la norma en cuestión se ajusta a los principios de consecutividad e identidad flexible, para ello es preciso recordar que es aceptable introducir artículos, incisos, parágrafos o preceptos específicos que no hubieren hecho parte de los textos aprobados por las comisiones, incluso por la plenaria de la otra cámara, siempre y cuando, se insiste, correspondan a asuntos con una relación de conexidad clara, específica o evidente con los temas conocidos y debatidos con anterioridad en el trámite legislativo. En este sentido, en la Sentencia C-736 de 2008[660], la Corte señaló que:

> "La exigencia de consecutividad se predica de las materias o núcleos temáticos, por lo que el principio examinado en lugar de ser absoluto es relativo y, por lo tanto, el texto sometido a la consideración del Congreso de la República no tiene que ser idéntico durante los debates reglamentarios, aunque las variaciones deben

[659] Sentencia C-332 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[660] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

> ser susceptibles de clara adscripción a alguno de los núcleos temáticos que se hayan debatido durante todo el proceso formativo de la ley. Así pues, el principio de consecutividad resulta plenamente observado cuando se lleva a cabo el número de los debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre cada una de sus normas en particular, pues lo exigido por la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación, pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia."

En el asunto bajo examen, se advierte por la Corte, que el tema de fondo presente durante todo el tránsito legislativo, es el referente al del ámbito de regulación que se delega al legislador para expedir las normas procesales de la JEP. Entre los asuntos que allí deben incluirse, se encuentra la garantía de la p*resunción de inocencia*, la cual se mantuvo inalterable desde el primer debate y venía incluida dentro del texto radicado por el Gobierno Nacional.

Siguiendo lo expuesto, cabe entender que, la adición –en el cuarto debate[661]– de la referencia a que también por ley se establezcan las actuaciones procesales que deben estar sometidas a reserva judicial, con el fin de proteger los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad de todos aquellos cuyas conductas sean de competencia de la JEP, corresponde, precisamente, a un tema que guarda relación de conexidad clara y evidente con las medidas que puede adoptar el legislador para salvaguardar la presunción de inocencia, pues, como lo ha advertido esta Corporación en sede de tutela, las libertades de comunicación frente a noticias que vinculan a una persona con actividades ilícitas, pueden conducir a la vulneración de dicha garantía, así como de los derechos a la honra y al buen nombre, cuando se califica lo ocurrido de forma contraria a la verdad de los hechos o se hacen afirmaciones de alcance parcial, en tanto un asunto todavía se encuentra en instancias de investigación[662].

---

[661] En este punto, es preciso aclarar que, aun cuando este inciso se incorporó en el artículo transitorio 12 en el cuarto debate, la misma norma ya había sido aprobada en el tercer debate, en lo referente a la competencia de la JEP sobre terceros, como se advierte en la Gaceta del Congreso No. 121 de 2017. El rigor normativo del texto en mención disponía que: *"(…) La ley determinará qué actuaciones procesales de las que corresponde desarrollar a las Salas de la JEP deben estar protegidas por la reserva con el fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad de todos aquellos cuyas conductas sean competencia de la JEP".*

[662] Sobre el particular, entre otras, en la Sentencia T-040 de 2013 se dijo que: *"Adicionalmente, la jurisprudencia ha puesto de presente que el desconocimiento del principio de veracidad, en asuntos donde la información emitida sugiere que una persona tiene antecedentes penales o se encuentra vinculada a actividades ilícitas, conlleva la vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia, garantía prevista en el artículo 29 de la Constitución Política. Lo anterior resulta lógico si se tiene en cuenta que una noticia no puede adelantarse a los resultados de una investigación judicial, pues se presentaría un desbalance entre la equidad de la información emitida y la recibida que vulnera inevitablemente derechos como la honra y el buen nombre. // En suma, resulta de gravedad extrema olvidar, en aras de un mal entendido concepto de la libertad de información, el impacto que causa en el conglomerado una noticia, en especial cuando ella alude a la comisión de actos delictivos o al trámite de procesos penales en curso, y el incalculable perjuicio que se ocasiona al individuo involucrado si después resulta que las informaciones difundidas chocaban con la verdad de los hechos o que el medio se precipitó a presentar públicamente piezas cobijadas por la reserva del sumario, o a confundir una investigación con una condena. No puede sacrificarse (…) la honra de ninguno de los asociados, ni tampoco sustituir a los jueces en el ejercicio de la función de administrar justicia, definiendo quiénes son culpables y quiénes inocentes, so pretexto de la libertad de información."* De igual manera, en Sentencia T-277 de 2015 se manifestó que: "*(…) Como se ha mencionado a lo largo del escrito, si bien la presunción de inocencia en el marco de procesos penales garantiza, entre otros, el buen nombre de las personas hasta que sean declarados culpables por medio de una sentencia judicial ejecutoriada, en la práctica las relaciones sociales de las personas sí resultan impactadas por la investigación y procesamiento penal. El señalamiento social puede, en este sentido,*

En este orden de ideas, se considera que la incorporación realizada en el cuarto debate es respetuosa de los principios de consecutividad e identidad flexible, toda vez que existe un vínculo claro entre la regulación procesal que se delega al legislador, para, en este caso, garantizar la presunción de inocencia y la posibilidad de que esa misma autoridad reserve algunas actuaciones judiciales que afiancen dicha garantía y que, al mismo tiempo, permitan precaver violaciones sobre los derechos al buen nombre y a la intimidad.

(xxvi) Del parágrafo único del artículo transitorio 12

Este parágrafo fue introducido en su totalidad en el tercer debate y en él se dispone que: *"Las normas que regirán la Jurisdicción Especial de Paz, incluirán garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso, encaminadas a que las víctimas puedan satisfacer sus derechos a la verdad, justicia y reparación en el marco de la JEP con medidas diferenciales y especiales para quienes se consideren sujetos de especial protección constitucional. Igualmente, deberán garantizar los principios de tratamiento penal especial condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas, centralidad de las víctimas, integralidad, debido proceso no regresividad en el reconocimiento de derechos y enfoque diferencial y de género."*

Conforme se ha demostrado en los acápites precedentes, tanto el tema de las normas procesales como el reglamento de la JEP, y sus respectivos ámbitos de regulación, en los asuntos relativos a la garantía de los derechos de las víctimas, la integralidad del sistema, el debido proceso, y el enfoque diferencial y de género, constituyen aspectos que se plantearon desde el inicio mismo del trámite de aprobación del Acto Legislativo 01 de 2017. Por ello, a juicio de la Corte, una norma que simplemente reitera esos principios, derechos y garantías, dentro del esquema de regulación que se propone, constituye un desarrollo adicional de una temática ampliamente tratada, la cual es consistente con los principios de consecutividad e identidad flexible.

(xxvii) Del artículo transitorio 16 y del inciso 3 del artículo transitorio 12

El artículo transitorio 16 fue introducido durante el segundo debate y en él se consagra la competencia que sobre los terceros tendrá la JEP. El texto original que se aprobó por la plenaria de la Cámara de Representantes, según consta en la Gaceta del Congreso No 37 de 2017, es el siguiente:

---

anteceder la declaración de responsabilidad penal e incluso, como parece ocurrir en este caso, acompañar a la persona aun cuando la misma no haya sido vencida en juicio. Conforme a esta comprensión, una simple rectificación en los términos de afirmar que la presunción de inocencia de la señora Gloria no fue desvirtuada, no le garantizará el nivel de protección que sus derechos fundamentales demandan." Finalmente, en la Sentencia T-145 de 2016 se expuso lo siguiente: *"Como puede observarse, la libertad de expresión en cualquiera de sus manifestaciones encuentra entonces un límite claro cuando se trata de las afirmaciones referidas a la comisión de conductas delictivas, pues el requisito de veracidad que ampara el derecho fundamental al buen nombre y a la honra está condicionado por la garantía iusfundamental de la presunción de inocencia, garantía que exige que una afirmación de ese tipo en todo caso se sustente en una sentencia en firme o que al menos se refiera a un procedimiento en curso."*

"**Artículo transitorio 16°. Competencia sobre terceros.** Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición.

Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieran tenido una participación activa y determinante en la comisión de los delitos más graves y representativos en el marco del conflicto y no hubiesen sido coaccionados

En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos extrínsecamente con otras pruebas, y gozará de reserva en la investigación con el fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad."

Los apartes que se resaltan corresponden a preceptos que fueron modificados en las instancias posteriores del tránsito legislativo, como más adelante se explicará. Para comenzar, en criterio de este Tribunal, la incorporación en el segundo debate de las reglas de competencia de la JEP sobre terceros, en absoluto fue un tema nuevo o no discutido previamente, pues el mismo estuvo presente desde la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016[663], como en el primer debate en la Comisión Primera de Cámara[664], a

[663] Textualmente, en la Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016 se afirmó que: *"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."*

[664] Entre las múltiples intervenciones realizadas en esta instancia legislativa se destacan las siguientes: *"**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Ministro de Justicia y del Derecho:** (…) ¿Quiénes participan en el Sistema Integral? Participan los agentes del Estado, participan obviamente los Guerrilleros, podrán participar Paramilitares desmovilizados, en el caso de que sean invitados por ejemplo a la Comisión de la Verdad, y participarán obviamente los terceros civiles."; "**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Ministro del Interior, doctor Juan Fernando Cristo Bustos:** (…) Esta Jurisdicción Especial para la Paz no se va a aplicar solo a los integrantes de las FARC, también a los miembros de nuestra Fuerza Pública y también a los terceros que de alguna manera terminaron vinculados al conflicto armado (…)"; "**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Fiscal General de la Nación, doctor Néstor Humberto Martínez Neira:** (…) En relación con los terceros, hemos dicho que la Fiscalía va a continuar sus investigaciones con relación a terceros, muchos de los cuales han sido objeto de compulsas de copias, pero aquí se dice que los terceros, lo dice el numeral 63 del acuerdo, podrán acogerse a los mecanismos de la JEP, es decir pareciera ser un elemento facultativo y así lo he escuchado en ilustraciones del propio Gobierno; sin embargo, si todas las conductas relacionadas con el conflicto con anterioridad al 1º de diciembre del 2016 son competencia exclusiva de la Jurisdicción Especial de Paz estamos borrando con la mano lo que se escribió en materia de terceros que no tienen la potestad de concurrir a las Jurisdicción Especial de Paz, sino que le resultaría mandatorio hacer presencia en esa jurisdicción."; "**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Édward David Rodríguez:** (…) Y un blindaje para los civiles que es la otra proposición, porque simplemente seguimos preocupados que queda tan abierto este proceso que a cualquier empresario, a cualquier persona del campo puede ser perseguida y llamada ante la Jurisdicción Especial para la Paz (…)"; "**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Hernán Penagos Giraldo:** (…) esta Jurisdicción de Paz tiene que administrar justicia en Colombia, claro su función es administrar justicia pero no todos los delitos que se cometen o se vienen cometiendo o se han cometido en el país, su función es administrar justicia frente a esas conductas cometidas con ocasión del conflicto armado, conductas que se han cometido de manera directa o indirecta, (…) de ninguna manera, de ninguna manera pretende investigar a cualquier ciudadano de este país, para nada, esta circunscripción o esta jurisdicción más bien claramente señala que conocerá de las conductas que se cometan de manera directa e indirecta con ocasión del conflicto armado y que fueron cometidas antes del 1º de diciembre o de la firma del Acuerdo Final. // Por eso no es cierto que esta Jurisdicción Especial se le aplique a cualquier ciudadano, para nada, como tampoco es cierto que esta Jurisdicción se va a convertir en una cacería de brujas y que por ejemplo*

partir de las deliberaciones sobre el carácter inescindible de la JEP. Por tal razón, se considera que se trata de una adición compatible con los principios de identidad flexible y consecutividad.

En cuanto a los cambios realizados en el curso del trámite de aprobación de la iniciativa, se observa que, en el tercer debate, se modificó la expresión *"activa y determinante"* por *"activa o determinante"*. Si bien es un cambio significativo, al establecer la participación de los terceros en las conductas de competencia de la JEP, no se trata de una innovación temática, ya que se ajusta a la labor de definición del citado régimen de competencia, aspecto que no se sale de la órbita del tema que venía siendo tratado. Por consiguiente, es consecuente con los principios constitucionales objeto de verificación.

Luego, en el cuarto debate, se reemplazó la referencia a que se trate *"de los delitos más graves y representativos en el marco del conflicto y no hubiesen sido coaccionados"*, por el listado de los siguientes delitos, con la explicación referente a lo que se entiende por participación *determinante*. La norma aprobada es el del siguiente tenor literal:

> "[Lo anterior sin perjuicio de la competencia de la JEP, respecto de terceros que hubieren tenido una participación activa o determinante en la comisión de] (…) los siguientes delitos: el genocidio, delitos de lesa humanidad, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. Se entiende por participación determinante para estos efectos aquella acción eficaz y decisiva en la realización de los delitos enunciados."

A pesar de la importancia de esta modificación, no se trató de un tema nuevo o de un asunto no debatido, pues lo que se hizo fue sustituir un enunciado general por la descripción detallada de las conductas que representan lo que se dispone en dicho enunciado, de conformidad con lo pactado en el Acuerdo Final[665]. Se trata entonces de una decisión de técnica jurídica que resulta

---

aquellos empresarios o personas particulares honestas, juiciosas que en su momento fueron obligadas, extorsionadas por la guerrilla de las FARC, que tuvieron que entregar recursos o ayudar sin intención de hacer parte de esa organización o de tener simpatía por ellos, que tuvieron que acompañar o apoyar en el conflicto bien sea con aporte en especie, económico, de cualquier otra naturaleza, de ninguna manera puede señalarse que estos ciudadanos puedan ser investigados o terminen siendo ciudadanos cobijados por la JEP, para nada, esos empresarios que fueron extorsionados o que se les obligó a participar en una u otra manera con recursos o con aportes al conflicto o a la guerrilla de las FARC no son nada más ni nada menos que víctimas, víctimas de este conflicto y podrán ir a la Jurisdicción Especial para la Paz, pero no a demostrar inocencia, no a demostrar que son personas honorables, sino a pedir la reparación que se le debe entregar como víctimas que son y ese es el primer elemento que quiero dejar claro, que estas personas que fueron obligadas a entregar alguna remuneración por cuenta del conflicto son víctimas, esos empresarios, esos ciudadanos y en tal sentido no puede decirse que van a hacer cacería de brujas (…)". Gaceta del Congreso No. 127 de 2017. Incluso, en la Comisión se radicó una proposición presentada por el representante Álvaro Hernán Prada, en el sentido de incluir en el artículo transitorio 5, la siguiente expresión: *"(…) sin embargo, los ciudadanos no combatientes podrán elegir si se acogen o no a dicha jurisdicción"*, la cual no fue avalada por el Gobierno Nacional, según se señala en la Gaceta del Congreso No. 30 de 2017, p. 8, por cuando *"no desarrolla el texto del Acuerdo Final (…), pues excluiría por ejemplo a terceros determinadores de conductas relacionadas con el conflicto armado".*

[665] Dichas conductas se enuncian en el numeral 40 del punto 5.1.2 del capítulo V, al enumerar los delitos que no serán susceptibles de ser amnistiados ni indultados, así: *"No serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra -esto es,*

respetuosa de los principios de consecutividad e identidad flexible. Lo propio puede decirse de la definición que se realiza de "*participación determinante"*, cuyo alcance se circunscribe a desarrollar el contenido de un concepto ya introducido desde el segundo debate, sin salirse del ámbito temático que tiene la iniciativa.

Finalmente, en el tercer y cuarto debate, se modificó la parte final del inciso 3 del artículo transitorio 16, suprimiendo la referencia a la reserva (tema que se incorporó en artículo transitorio 12) y reemplazando la expresión *"extrínsecamente con otras pruebas"* por *"a través de otros medios de prueba"*. Sobre el particular, basta con señalar que el tema referente al requerimiento probatorio de la JEP fue ampliamente debatido en todas las instancias. De ello se aprecia lo manifestado en la exposición de motivos[666], así como en el segundo y tercer debate[667]. De contera que, en este punto,

---

toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática -, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma."

[666] En la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016 se manifestó que: *"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."* Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016, p. 6. Énfasis por fuera del texto original.

[667] En el segundo debate, según consta en la Gaceta del Congreso No. 111 de 2017, se expuso que: *"**Intervención del honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo:** (…) El segundo tema tiene que ver con los terceros no combatientes, este es un asunto que ha suscitado gran controversia en el país pero sobre todo muchos temores, la desinformación que ha habido alrededor de esta Jurisdicción Especial para la Paz ha hecho pensar, ha llevado a que mucha gente piense que se va a utilizar la Jurisdicción Especial para la Paz para retaliaciones de naturaleza política, para perseguir sectores políticos. // Este Congreso de la República introdujo en el texto presentado por el Gobierno un artículo supremamente importante que esclarece y precisa las normas sobre terceros no combatientes, recordemos, la Justicia Transicional se diseñó o está diseñada esencialmente para terminar un conflicto, se le da el carácter de actor político en armas a un grupo armado y eso permite la aplicación de unas normas transicionales, de unas normas distintas a las que se aplican en condiciones normales de paz en una sociedad que permitan ponerle fin a un conflicto pero al mismo tiempo desarmar a esa organización y al mismo tiempo lograr justicia, verdad y reparación, esa es la naturaleza, sin embargo en esta negociación se incluyeron en casos excepcionales a los terceros no combatientes, es decir, a civiles, ustedes, a mí, a nosotros, a cualquier civil excepto, excepto a los Presidentes de la República en ejercicio o anteriores. // Mucha gente tenía susto, allá nos van a perseguir, va a llegar una cantidad de informes sesgados y nos van a sentar a todos allá para que las FARC puedan llevar a cabo una gran venganza contra sectores empresariales o sectores políticos, en fin, contra sectores de la sociedad colombiana. // Pues elaboramos una norma que creo yo que debe continuar perfeccionándose en este trámite legislativo, pero es un gran punto de partida y que prácticamente es ya integral, se parte de una premisa general, los terceros no combatientes o los civiles podrán voluntariamente presentarse ante la JEP, llegan informes, llega información y los terceros podrán decidir si se someten o no a la Jurisdicción Especial para la Paz, ese es el principio rector, la JEP como principio, como enunciado general no puede obligar a que un tercero comparezca y se siente allá en la Sala de Verdad y Reparación a oír las acusaciones que haga X persona, solamente en una circunstancia lo puede hacer, solamente existe una excepción a este principio que es básicamente cuando el tercero haya participado de manera determinante no coaccionado, ojo con esto, no coaccionado en la comisión de los más graves delitos objeto de la competencia de esta JEP, es decir, esa es la única excepción. // ¿Y qué incluyó este Congreso adicionalmente? Siguiente diapositiva, por favor. Que cuando existen informes o exista cualquier tipo de información o actuación en la Sala de Verdad y Reparación como en la Sección que es la que puede obligar a un tercero no combatiente a que comparezca, toda actuación deberá basarse en una corroboración extrínseca o hacer, debe ser extrínsecamente corroboraba con otros medios de prueba, es decir el solo testimonio o el solo informe que presente determinado sector no podrá ser suficiente para que se exija la comparecencia de un particular o se adelante una actuación contra un particular, y agregamos además que todas las actuaciones que se lleven a cabo estarán sujetas al deber de reserva en la investigación a fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad. // ¿Qué creo yo que se puede agregar?, porque es un discurso de fondo muy interesante que se puede abrir acá, porque no permitirle al tercero no combatiente que es el civil, la posibilidad de optar en virtud del principio de juez natural, de*

tampoco existe una vulneración de los principios objeto de verificación.

Dentro del panorama previamente expuesto, se explica la incorporación en el cuarto debate del inciso 3 del artículo transitorio 12 del Acto Legislativo 01 de 2017, conforme al cual: *"En los supuestos en los que la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad solicite a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz que haga comparecer a una persona respecto de la cual hubiere fundamentos claros y suficientes que hagan presumir su participación determinante en una de las conductas que trata el numeral 40 del Punto 5.1.2 del Acuerdo Final, la Sala no podrá fundamentar su solicitud, ni la sección podrá ordenarles comparecer con base exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otras pruebas."* Nótese como, esta disposición aborda el mismo tema señalado en el párrafo anterior, referente al asunto de las incriminaciones basadas únicamente en los informes recibidos por la JEP, respecto de lo cual, a partir de las discusiones realizadas en el Congreso, se insistió en que siempre deben estar corroborados en otros medios de prueba. Así las cosas, este inciso también se ajusta a los principios de consecutividad e identidad flexible.

(xxviii) Del artículo transitorio 17

Este artículo responde a la esencia de uno de los proyectos iniciales radicados en la Cámara de Representantes, sin embargo, tan solo fue incorporado en el cuarto debate, con ocasión de una proposición realizada por el Senador Samy Mereck. La norma en cita dispone que:

---

*optar por la Jurisdicción Ordinaria, de solicitarle, así las condiciones y las sanciones sean mucho más gravosas, de solicitarle a la JEP que compulse copias ante el juez natural que es la Jurisdicción Ordinaria y sea juzgado e investigado conforme a las reglas es un debate que se puede abrir, es un debate que es interesante y es una proposición que existe aquí en el Congreso de la República para que la discutamos. (…)"; "**Intervención del honorable Representante Pedrito Tomás Pereira Caballero:** (…) Quinto tema. Los Terceros. La gran preocupación también lo explicó el Ponente anterior, no es obligatorio para los particulares acogerse a la Jurisdicción Especial de Paz, tienen la garantía de los informes o de las pruebas que deben ser valorados o corroborados con otros medios de prueba (…)".* Por su parte, en el tercer debate, tal como consta en la Gaceta del Congreso No. 145 de 2017, se dijo que: *"**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano:** (…) el tema de los terceros, ese es un tema Senador Varón, que yo comparto su preocupación, pero que le firmé, porque lo que no puede terminar este proceso de jurisdicción especial de paz, lo hemos dicho, son unos testigos en la jurisdicción vinculando a unos empresarios y repetir la historia de lo que pasó en el Proceso de Justicia y Paz. // ¿Cómo precaver ello? Y aquí hay grandes juristas en esta Comisión, está usted Ministro del Interior, Ministro Londoño, ex Ministro Yesid Reyes, que estaba el Fiscal General de la Nación y aspiro que regrese, ¿cómo garantizamos que no se repita, Senadora Viviane usted que es una gran abogada de la película de justicia y paz, con el tema de los falsos testigos? Porque hoy como está redactado, yo lo entiendo, así dicen, no los terceros, doctor Roosevelt, pueden escoger si van o no van. // Es voluntario, es la explicación que a mí me dan, ¿cómo precaver y prever, y cortan la posibilidad de que los testigos y los empresarios y los terceros terminen judicializados con base en la experiencia nefasta de lo que sucedió en el pasado proceso de justicia y paz? (…) Y finalmente, doctor Londoño y Ministro Cristo, ¿están ustedes seguros, Ministro, que el debate de falsos testigos que se hizo en este recinto, que con la redacción que está se evita literalmente y textual y radicalmente la figura de falsos testigos, y no necesitamos adicionar, complementar ese artículo? ¿Nos aseguran ustedes que esto ya prevé o previene que la figura la podemos erradicar de la jurisdicción de paz?"; "**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Juan Fernando Cristo Bustos, Ministro del Interior:** (…) El tema de los falsos testigos, seamos muy tranquilos con la redacción que viene ahí, pero además entiendo que está trabajando el Senador Varón una redacción para precisar aún más ese tema en la norma constitucional que además en el detalle ya consagrada constitucionalmente después se puede desarrollar en la ley estatutaria."*

> "**Artículo transitorio 17. Tratamiento diferenciado para Agentes del Estado.** El componente de Justicia del SIVJRNR también se aplicará respecto de los Agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garantes de derecho por parte del Estado.
>
> Se entiende por Agentes del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como Miembro de las Corporaciones Públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios, que hayan participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado. Para que tales conductas puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, estas debieron realizarse mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno, y sin ánimo de enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser éste el determinante de la conducta delictiva."

Como lo ha advertido la Corte, "un artículo nuevo no siempre corresponde a un *asunto nuevo* puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente"[668], razón por la cual no desconoce los principios de identidad flexible y consecutividad. Esto es lo que ocurre, precisamente, con la disposición bajo examen, pues el tema referente al tratamiento penal de los agentes del Estado estuvo presente a lo largo de todo el trámite legislativo, incluso teniendo como soporte un proyecto específico sobre la materia, como lo fue el Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016[669]. La introducción de este artículo tan solo buscó proveer un nivel adicional de claridad sobre lo regulado, en el sentido de diferenciar aquellos agentes del Estado que forman parte de la Fuerza Pública de los que no tienen dicha condición, ya que, en relación con los primeros, bajo la misma lógica del tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo, simétrico y diferenciado, se consagra un capítulo específico de regulación, esto es, el capítulo VII[670]. Por consiguiente, como resulta evidente, el mayor nivel de claridad y precisión en el tema no puede ser considerado como un *asunto nuevo* contrario a los citados principios constitucionales[671].

---

[668] Sentencia C-332 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[669] Puntualmente, en el artículo 3 de dicha iniciativa se planteó que: *"**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."* Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016.

[670] *"De las normas aplicables a los miembros de la Fuerza Pública para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera".*

[671] En las instancias anteriores del *iter* legislativo también existen referencias a la diferenciación que se hace en el cuarto debate, entre agentes del Estado y miembros de la Fuerza Pública. Así, en el primer debate, el representante Hernán Penagos señaló que: *"En el año 2015 en diciembre 19, (...) el Gobierno firmó un compromiso en el que se decía que a la Jurisdicción Especial para la Paz también se incluían los Agentes del Estado y los miembros de la Fuerza Pública, eso no es fruto, General Rodríguez, de un acuerdo con la guerrilla, eso no es fruto de una imposición de los guerrilleros de las FARC, no señores, el hecho de incluir a los miembros de la Fuerza Pública en la Jurisdicción Especial para la Paz es un hecho unilateral del Gobierno Nacional acordado compromiso del año 2015 con los miembros de la Fuerza Pública y que sin duda como aquí lo dijo el doctor Jaramillo, como lo dijo el doctor Lara, de manera muy precisa, es injusto que los miembros de la Fuerza Pública no puedan incluirse en la Jurisdicción Especial para la Paz."* Por su parte, la representante Angélica Lozano: *"(...) lo grave es que en el mismo articulado (...) 19 al 21 eliminamos el Estatuto de Roma para los militares, pero (...) se mantiene ahí sí para los Agentes del Estado, otros Agentes del Estado pero esto lo estamos sacando para nuestras Fuerzas Militares, se está aplicando*

(xxix) Del inciso 3 del artículo transitorio 19

Este inciso tiene su origen en el inciso 3 del artículo transitorio 15 del proyecto de Acto Legislativo 003 de 2016, el cual fue objeto de varios ajustes en el primer debate en la Comisión Primera de Cámara. El texto que allí se aprobó fue el siguiente:

> "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 o cuando se trate de una conducta estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas y que hubiere tenido lugar antes de concluir este, 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 y no esté estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas, la remitirá a la autoridad judicial competente para que sea investigada y juzgada en Colombia, sin excluir la posibilidad de extradición."

Básicamente esta disposición se mantuvo durante el resto del *iter* legislativo, con un pequeño ajuste de forma que en nada desconoce los principios de identidad flexible y consecutividad. En efecto, en el tercer debate, se retiró la expresión: *"De haber sido posterior",* para en su lugar utilizar la frase: *"En caso de que la ejecución de la conducta haya comenzado con posterioridad".*

(xxx) Del artículo 3

---

un doble rasero insostenible porque el Gobierno de Colombia en el año 2002 adoptó el Estatuto de Roma, el Congreso lo ratificó mediante una ley ese mismo año y la Corte Constitucional lo revisó y lo incorporó y señaló expresamente que este es un instrumento que hace parte del bloque de constitucionalidad y nos obliga (…)". Gaceta del Congreso No. 127 de 2017. En el tercer debate, el senador Alexander López sostuvo que: *"Entonces quiero referirme a que esta justicia especial para paz incluye además de las FARC, incluye a agentes del Estado, miembros de la Fuerza Pública e incluye también a funcionarios del Estado, dentro de ellos funcionarios que violaron la ley en este país, inclusive funcionarios que participaron en el gobierno (…) quienes también van o podrían salir beneficiados con esta justicia especial para la paz."* Gaceta del Congreso No. 170 de 2017. De manera puntual, la senadora Viviane Morales advirtió sobre la necesidad de fijar de forma expresa la diferenciación existente, en los siguientes términos: *"(…) Sobre ese tema no tengo ninguna dificultad pero sí quiero presentar aquí algunas de estas preocupaciones sobre el articulado, la primera que quisiera presentar es por una pregunta, ¿por qué se presentaron proyectos uno que era de justicia transicional y otro que era sobre agentes del Estado al unificarse desapareció el capítulo de agentes del Estado y solo se dejó un capítulo para los agentes de la cosa pública? ¿Cómo no responder los demás agentes del Estado que estuvieron vinculados al conflicto? ¿En qué calidad? Como terceros, porque frente a los agentes del Estado hay una evaluación y una responsabilidad distinta y aquí después de que los procesos penales han demostrado la participación de tantos agentes del Estado que no pertenecen propiamente a la Fuerza Pública, ni militar, ni a la policía, ¿cuál va a ser la forma como se va a tratar a los agentes del Estado dentro de esta justicia transicional? Simplemente como terceros. // Desaparecieron al quedar únicamente artículos para la Fuerza Pública, y los otros agentes del Estado, ¿cómo quedan los agentes del Estado? El DAS, los antiguos funcionarios del DAS que participaron de manera tan importante y tan determinante aliados actores del conflicto, como lo han demostrado Senador Galán las investigaciones alrededor del asesinato de su padre o también sobre el magnicidio de Carlos Pizarro, aquí se borró, se desapareció el título agentes del Estado y únicamente quedan terceros, miembros de la Fuerza Pública y excombatientes. // Ese es un vacío que yo creo que debe ser llenado o se tiene que responder si es que solamente van a responder como terceros lo que a mí me parecería inapropiado porque ellos tienen otras reglas de responsabilidad y otras normas para responder en el tema del conflicto*." Gaceta del Congreso No. 145 de 2017.

Esta disposición se incorporó en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, a partir de lo propuesto en el pliego de modificaciones publicado en la Gaceta del Congreso No. 30 de 2017. El artículo finalmente aprobado dispone que:

> **"ARTÍCULO 3°. Modifíquese el inciso 4 del artículo transitorio 66 de la Constitución Política introducido por el Acto legislativo 01 de 2012, de la siguiente manera:**
>
> Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, salvo en los asuntos que sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados, siempre sin alterar lo establecido en el Acuerdo de creación de la JEP y en sus normas de desarrollo. La ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección."

Como se puede apreciar, esta disposición retoma lo dispuesto en el inciso 4 del artículo transitorio 66 de la Constitución y le añade dos frases: (i) *"salvo en los asuntos que sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz"*, que se introdujo en el segundo debate; y (iii) *"siempre sin alterar lo establecido en el Acuerdo de creación de la JEP y en sus normas de desarrollo"*, que se agregó en el tercer debate. El propósito de estos preceptos es el de armonizar la disposición constitucional existente sobre los criterios de priorización y selección en el ámbito de la justicia transicional (*marco jurídico para la paz*), con la creación y regulación de la JEP. De esta manera, esos criterios no se ejecutarán a partir de lo que establezca el Fiscal General, sino por el régimen particular que se defina en las normas procesales de la citada justicia especializada, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo transitorio 7, inciso 1[672]. Dicha excepcionalidad en su regulación se reitera con la frase incorporada en el tercer debate, toda vez que el objeto de esta norma es preservar el carácter autónomo y exclusivo de la JEP.

Para la Corte, no se advierte que esta disposición sea contraria a los principios de consecutividad e identidad flexible, ya que la aplicación de los criterios de priorización y selección fue un tema abordado desde el inicio del trámite legislativo, como se acreditó con anterioridad en esta sentencia, más aún

[672] La norma en cita dispone que: *"**Artículo transitorio 7°. 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, salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elaborados a partir de la gravedad y representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos; 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."*

cuando lo que se propone en este artículo guarda una relación de conexidad necesaria con la temática general de la iniciativa, referente al alcance de la JEP y de la regulación a la que se encuentra sometida.

(xxxi) Del artículo 4

El desarrollo del proceso legislativo denota que el asunto regulado en este artículo estuvo presente durante todo el trámite destinado a su aprobación, conforme lo ordenan los principios de consecutividad e identidad flexible. En efecto, en el proyecto inicial y en el primer debate se aprobó una derogatoria parcial del artículo 67 transitorio de la Constitución[673]; siendo modificado a partir del segundo debate con una derogatoria total[674], la cual se prolongó hasta la aprobación definitiva de la iniciativa. Por esta razón, se advierte que el tema vinculado con la participación en política estuvo presente y se desarrolló durante todo el curso del proyecto, más aún cuando se percibe su conexidad temática con lo regulado en el artículo transitorio 20[675], el cual también formó parte integral del debate legislativo.

4.5.2.5. En conclusión, después de hacerle seguimiento al tránsito legislativo de la totalidad de los artículos que integran el Acto Legislativo 01 de 2017, este Tribunal considera que ellos se ajustan a los principios de consecutividad e identidad flexible que se establecen en los artículos 157 y 160 del Texto Superior.

4.6. De la consulta previa

4.6.1. Del derecho a la consulta previa de las medidas de origen legislativo que afectan directamente a los pueblos indígenas

4.6.1.1. Además de los mecanismos de participación de que son titulares todas las personas[676], la Constitución Política consagra un derecho concreto de participación a favor de las comunidades indígenas y otros pueblos tribales, conocido como el derecho a la consulta previa[677]. Este derecho, en criterio de

---

673 *"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".* Gacetas del Congreso Nos. 1165 de 2016 y 30 de 2017. En su totalidad, el artículo en referencia disponía que: *"Una ley estatutaria regulará cuáles serán los delitos considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política. No podrán ser considerados conexos al delito político los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática, y en consecuencia no podrán participar ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos".*

674 *"Artículo 4. Deróguese el artículo transitorio 67, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2012"*

675 *"**Artículo transitorio 20°. 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.** 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."*

676 CP arts. 2, 40 y 103.

677 El Convenio 169 de la OIT define a los pueblos tribales, como aquella población que al interior de cada Estado presenta *"condiciones sociales, culturales y económicas [que los distinguen] de otros sectores de la colectividad nacional, y que [están] regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial".*

la Corte, adquiere el carácter de fundamental, en la medida en que constituye un importante medio para garantizar un conjunto amplio de derechos de los cuales depende la subsistencia y preservación de la integridad étnica y cultural de dichos pueblos Así, por ejemplo, la Corte ha reseñado el vínculo que existe entre la consulta y los derechos a la identidad e integridad cultural, a conservar sus usos, costumbres e instituciones propias, a la tierra y al territorio, y a decidir sus prioridades y estrategias para el desarrollo.

En este orden de ideas, la consulta previa constituye una expresión y desarrollo del artículo 1° de la Constitución, que define a Colombia como una democracia participativa; del artículo 2°, que establece como una de las finalidades del Estado la de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan; del artículo 7°, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación; del artículo 40, que garantiza el derecho de todo ciudadano a hacer uso de los distintos mecanismos de participación democrática; y finalmente, del artículo 70, que considera a la cultura como fundamento de la nacionalidad.

El derecho a la consulta, como expresión del sistema democrático, se consagra en la Constitución Política en los artículos 329 y 330, que disponen la participación de las comunidades tradicionales en la conformación de las entidades territoriales indígenas y en la explotación de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios[678]. No obstante, es el Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, aprobado por la Ley 21 de 1991 y considerado parte de bloque de constitucionalidad, el que desarrolla el derecho a la consulta previa al consagrar, por una parte, el deber de los gobiernos de *"consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"* (art. 6.1 a); y, por la otra, el derecho de las comunidades a *"decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural"*, además del deber de *"participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente"* (art. 7.1).

4.6.1.2. Ahora bien, en lo que se refiere de manera específica al deber de consulta de las medidas que sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas y tribales, la Corte ha dicho que el mismo es consecuencia

[678] Las normas en cita, en los apartes pertinentes, disponen que: *"**Artículo 329.** La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial"; "**Artículo 330.** (…) La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades".*

directa del derecho que les asiste a las comunidades de decidir sobre las prioridades en su proceso de desarrollo, protección de la cultura y preservación de la integridad étnica[679]. La jurisprudencia de esta Corporación, en distintos momentos, se ha pronunciado sobre el alcance de este deber, en concreto, respecto de los siguientes temas: (i) la obligatoriedad de la consulta frente a las medidas legislativas; (ii) las condiciones en que debe producirse; y (iii) la consecuencia derivadas de su omisión

4.6.2. De la obligatoriedad de la consulta previa frente a medidas de origen legislativo

4.6.2.1. Sobre este tema se destaca lo previsto en la Sentencia C-030 de 2008[680] y, en la misma línea, las Sentencias C-175 de 2009[681], C-063 de 2010[682] y C-366 de 2011[683]. En la primera de las citadas providencias, se explicó que "tratándose específicamente de medidas legislativas, es claro que el deber de consulta no surge frente a toda medida (…) que sea susceptible de afectar a las comunidades indígenas, sino únicamente frente a aquellas que puedan afectarlas *directamente*, evento en el cual (…) la consulta contemplada en el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT deberá surtirse en los términos previstos en la Constitución y en la ley"[684].

Este Tribunal consideró que –más allá del nivel general de afectación que produce toda iniciativa legislativa– existe una afectación directa "cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios". Esto significa que, para efectos de la consulta previa, es indiferente el efecto positivo o negativo de la medida legislativa propuesta. A partir de esta sentencia, la Corte también identificó que la afectación directa puede provenir de una regulación expresa de las materias previstas en el Convenio 169 de 1989 –en la medida en que este constituye un marco regulatorio integral sobre los derechos mínimos a favor de las comunidades étnicas–, o del contenido material de una medida legislativa que tiene repercusión directa sobre los pueblos indígenas.

En la Sentencia C-175 de 2009[685], se vinculó el concepto de la alteración del estatus de la persona o de la comunidad con la definición del *ethos* o identidad étnica de las comunidades indígenas y afrodescendientes, en atención al mandato de protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. En este sentido, los procesos de consulta deben realizarse "sobre la base del reconocimiento del especial valor que para las comunidades tradicionales tiene el territorio y los recursos naturales ubicados en este. Así, la determinación de la gravedad de la afectación de la medida legislativa o administrativa deberá analizarse según el significado que para los

[679] Sentencia C-208 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[680] M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[681] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[682] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[683] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[684] Énfasis por fuera del texto original.
[685] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

pueblos indígenas y tribales afectados tengan los bienes o prácticas sociales interferidas". Además, se insistió en que uno de los parámetros para identificar las medidas legislativas susceptibles de consulta, es su relación con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT.

Posteriormente, en la Sentencia C-063 de 2010[686], la Corte adicionó nuevos criterios para identificar cuándo existe una afectación directa, específica y particular derivada de una medida legislativa. Este Tribunal manifestó que "la afectación directa se presenta cuando una norma tiene como objeto principal de regulación una o varias comunidades indígenas; o cuando la regulación planteada tiene mayores efectos en las comunidades indígenas que aquellos que tiene en el resto de la población".

Por último, en la Sentencia C-366 de 2011[687], se propusieron los siguientes criterios de identificación de la afectación directa: "*(i)* cuando la medida tiene por objeto regular un tópico que, por expresa disposición constitucional, debe ser sometido a procesos de decisión que cuenten con la participación de las comunidades étnicas, como sucede con la explotación de recursos naturales; *(ii)* cuando a pesar que no se trate de esas materias, el asunto regulado por la medida está vinculado con elementos que conforman la identidad particular de las comunidades diferenciadas; y *(iii)* cuando a pesar de tratarse de una medida de carácter general, regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de las comunidades tradicionales, por lo que puede generarse bien una posible afectación, un déficit de protección de los derechos de las comunidades o una omisión legislativa relativa que las discrimine."[688]

En conclusión, cada vez que se pretenda adoptar medidas legislativas por parte del Estado, tan solo se activa la obligación de realizar la consulta previa, cuando exista una *afectación directa* de los grupos étnicos. Por el contrario, no será obligatoria en aquellos casos en que las comunidades se ven afectadas de la misma forma e intensidad que el resto de la población. Para establecer cuando se presenta una afectación que dé lugar a la consulta previa, se deben seguir los criterios previamente reseñados y que han sido identificados por la jurisprudencia. En todo caso, en dicho análisis, siempre será indiferente el efecto positivo o negativo de la medida, más allá de que es indispensable tener en cuenta el significado que, para los pueblos indígenas afectados, tienen los bienes o prácticas sociales que son objeto de regulación.

4.6.3. De las condiciones en que debe producirse la consulta previa y de la consecuencia jurídica derivada de la omisión

Ni la Constitución ni la ley definen el procedimiento para llevar a cabo la consulta previa de las medidas legislativas que afectan directamente a los

[686] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[687] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[688] En esta providencia se hace igualmente referencia a la definición del *ethos* o identidad étnica de los grupos indígenas como supuesto de afectación directa, en los mismos términos expuestos en la Sentencia C-175 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

pueblos indígenas. Sin embargo, la Corte ha establecido que dicho proceso "no es un simple trámite administrativo, ni se asemeja a las vías procedimentales administrativas ordinarias para el ejercicio del derecho de defensa por los afectados por una determinada decisión de la administración pública. Se trata de un proceso cualitativamente diferente, de naturaleza constitucional, orientado a salvaguardar (…) *la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades.*"[689]

Sobre el **tipo de medidas** que deben ser objeto de consulta, este Tribunal ha sostenido que la obligación prevista en el artículo 6 del Convenio 169 se refiere a un *concepto genérico* de medidas legislativas[690], por lo que resulta aplicable a toda norma con fuerza de ley e incluso a las *reformas constitucionales* como se profundizará más adelante. En las Sentencias C-030 de 2008[691] y C-461 de 2008[692], se admitió que la afectación directa puede provenir de una regulación integral, así como de algunas disposiciones específicas y puntuales que se establezcan en un cuerpo normativo general. Por otra parte, en las Sentencias C-196 de 2012[693] y C-317 de 2012[694], se clasificaron los distintos métodos interpretativos aplicados por la Corte para la identificación de una afectación directa[695], a la vez que se realizó un resumen de las tipologías de medidas legislativas que han sido objeto de control.

Respecto de las **características** del proceso de consulta, se ha insistido por parte de la Corte en que su trámite debe respetar el principio de la buena fe y ocurrir de manera libre e informada[696]; y siempre efectuarse con carácter oportuno, esto es, previo a la adopción de la medida, pues esta constituye la etapa idónea para influir en el proceso decisorio, lo que implica realizar este procedimiento (en el caso de medidas legislativas o de reforma constitucional) con anterioridad a la radicación del proyecto[697]. También se ha sostenido de manera reiterada que la consulta debe estar precedida de un trámite *preconsultivo*, en el cual se definan las bases del procedimiento participativo de común acuerdo entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades indígenas, de manera que se preserven las especificidades culturales de dichos pueblos, las cuales se verían afectadas con la imposición de una determinada modalidad de concertación[698].

En cuanto al **interlocutor** con el que se debe adelantar la consulta, cuando se trata de medidas de carácter general –como ocurre con los proyectos de ley– si la regulación no tiene como objeto principal una o varias comunidades o pueblos tribales específicos, pero sí tiene la potencialidad de producir una afectación directa –sin distinción– frente a todos o la mayoría de los pueblos

[689] Sentencia C-461 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[690] Sentencia C-196 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.
[691] M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[692] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[693] M.P. María Victoria Calle Correa
[694] M.P. María Victoria Calle Correa
[695] Se hace referencia a la interpretación textual, sistemática, teleológica, histórica y contextual de la medida.
[696] Sentencia C-461 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[697] Sentencia C-175 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[698] Sobre este punto, se puede consultar la Sentencia C-461 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

étnicos, el proceso de consulta se puede adelantar ante los órganos de representación que agrupen a dichas comunidades o ante las instancias que, de buena fe, se consideren más adecuadas para dar curso a ese proceso[699].

Finalmente, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha señalado que la omisión de la consulta previa en el trámite legislativo constituye una violación directa de la Carta Política[700]. De ahí que, en criterio de la Corte, se presenta "un vicio [que] impide declarar exequible la ley"[701], ya sea que el control provenga del uso de la acción pública de inconstitucionalidad o de algunas de las modalidades de control automático que se consagran en la Constitución.

4.6.4. De la consulta previa frente a actos reformatorios de la Constitución

Si bien son numerosas las oportunidades en las que la Corte se ha ocupado de juzgar leyes –en sentido formal– por violación del derecho a la consulta previa, solo en cuatro oportunidades esta Corporación ha examinado actos reformatorios de la Constitución a la luz de los criterios que configuran dicho derecho, a saber: en las sentencias C-702 de 2010[702], C-882 de 2011[703], C-317 de 2012[704] y C-290 de 2017[705].

(i) En la Sentencia C-702 de 2010[706], esta Corporación se ocupó de examinar una modificación que el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2009, introdujo al artículo 108 de la Constitución, para regular las circunstancias en las cuales los partidos y movimientos políticos que habían obtenido su personería jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas, podían avalar candidatos para la misma[707]. Este Tribunal decidió declarar la inexequibilidad del aparte acusado por vicios de trámite en su adopción, al haberse omitido el deber de consulta de las comunidades étnicas concernidas. Para llegar a dicha conclusión, la Corte consideró que: "[e]n el caso concreto del procedimiento de consulta que debe ser seguido para la adopción de medidas legislativas que afecten a las comunidades étnicas, se tiene que el mismo, aunque no está recogido de manera expresa en ninguna norma de la Constitución ni en las disposiciones orgánicas que regulan el trámite de los actos legislativos, ha sido establecido como una exigencia previa de trámite, especialmente a partir de lo prescrito por el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, norma integrante del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 superior, en concordancia con el artículo 330 superior y las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho a la participación efectiva, a la

---

[699] Sentencias C-891 de 2002 y C-030 de 2008.
[700] Sentencia C-615 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[701] Sentencias C-461 de 2008, C-175 de 2009 y C-196 de 2012.
[702] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[703] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[704] M.P. María Victoria Calle Correa.
[705] M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[706] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[707] La norma demandada establecía que *"[l]os Partidos y Movimientos Políticos que habiendo obtenido su Personería Jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas podrán avalar candidatos sin más requisitos que su afiliación a dicho partido, con una antelación no inferior a un año respecto a la fecha de la inscripción."*

autonomía y a la libre determinación de los pueblos indígenas y afrocolombianos."[708]

Este Tribunal sostuvo que la interpretación de la expresión *"medidas legislativas"* contenida en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, tanto desde la perspectiva del derecho interno como desde la óptica del derecho internacional, incluye a los actos legislativos. De suerte que, la jurisprudencia sentada por esta Corporación relativa al *derecho-deber* de consulta a las comunidades étnicas para la expedición de leyes, debe hacerse extensiva al examen de constitucionalidad de los actos reformatorios de la Constitución[709].

Con base en lo expuesto, y al examinar la norma en concreto, la Corte consideró que era clara la afectación directa que ella producía sobre el derecho de los grupos étnicos de elegir representantes por la circunscripción especial, dada la relación directa existente entre el derecho a la identidad cultural de dichas comunidades, su representación política y la existencia de un sistema específico de elección[710].

(ii) Luego, en la Sentencia C-882 de 2011[711], esta Corporación juzgó los cambios introducidos por el Acto Legislativo 02 de 2009 al artículo 49 de la Constitución, relativas a la prohibición del porte y consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, salvo prescripción médica[712]. En este caso, se

---

[708] Sentencia C-702 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[709] Al respecto, la Corte señaló lo siguiente: *"La Sala encuentra que dicha jurisprudencia resulta igualmente aplicable a este supuesto fáctico, toda vez que las consideraciones vertidas por la Corte en el grupo de sentencias que conforman esta línea jurisprudencial se orientan a señalar las razones constitucionales que justifican el derecho a la consulta de las comunidades étnicas, la titularidad activa y pasiva del derecho-deber correspondiente, las circunstancias de modo y oportunidad en las que debe ser llevada a cabo, el principio de buena fe que debe presidirla, etc., asuntos todos estos que fácilmente resultan trasladables a la aprobación de los actos legislativos, pues como se vio también respecto de ellos es menester que el especial derecho de participación de las comunidades indígenas y afrocolombianas se haga efectivo al momento de adoptar las reformas constitucionales que directamente les conciernen. // Adicionalmente, las reglas sentadas por la jurisprudencia no encuentran obstáculo para ser aplicadas dentro del trámite de los actos legislativos, pues la consulta en ningún caso se rige por normas de procedimiento que solamente resulten aplicables para la aprobación de las leyes, y dichas reglas jurisprudenciales en sí mismas tampoco son incompatibles con las especialidades del trámite de la reforma constitucional; en particular, las razones que justifican el carácter previo de la consulta, relacionadas con la vigencia de los principios de identidad y unidad de materia durante el trámite de aprobación de las leyes, militan igualmente para la aprobación de actos legislativos, ya que dichos principios también se aplican para el ejercicio del poder constituyente por el Congreso de la República (…)".*

[710] Puntualmente, la Corte dijo que: *"Ahora bien, la sola lectura de la disposición superior impugnada pone de manifiesto que ella afecta en forma directa el derecho de las comunidades étnicas a elegir representantes para tal circunscripción especial consagrada a su favor por el Constituyente de 1991; por lo tanto, toca de lleno con el derecho a la identidad cultural en el contexto de la participación política. En efecto, antes de la reforma, el artículo 108 de la Constitución no incluía las restricciones introducidas por el inciso agregado por el Acto Legislativo 01 de 2009, que claramente modifican las reglas de acceso de los candidatos al Congreso de la República avalados por los partidos políticos que gozan de personería jurídica por la circunscripción nacional especial de minorías étnicas. // Así las cosas, sin considerar si las nuevas reglas afectan positiva o negativamente a dichas minorías, asunto de conveniencia que no es de la incumbencia de esta Corporación, la Sala detecta que la norma superior cuyo trámite de adopción ahora examina sí afecta en forma directa a las comunidades étnicas, por lo cual ha debido ser sometida a consulta previa, en las condiciones explicadas por la jurisprudencia de esta Corporación antes expuestas".*

[711] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[712] La reforma constitucional se concretó en la introducción de los dos últimos incisos del actual artículo 49 del Texto Superior, conforme a los cuales: *"El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el*

declaró la exequibilidad de la disposición acusada, al establecer que la misma no debió haber sido previamente consultada con las comunidades étnicas, ya que "la prohibición no es oponible a las comunidades indígenas, ni es susceptible de limitar o restringir sus prácticas tradicionales ligadas a la hoja de coca"[713] y, por tanto, no las afectaba directamente.

Este Tribunal expuso dos razones para adoptar esta decisión: en primer lugar, con fundamento en los antecedentes legislativos y en la ubicación de la reforma en el texto constitucional, manifestó que el Acto Legislativo 02 de 2009 prohíbe el porte y consumo de sustancias estupefacientes y psicoactivas, con el propósito exclusivo de enfrentar la drogadicción como un problema de salud pública. Por tanto, esta prohibición, desde el punto de vista teleológico y sistemático, "no es aplicable a las comunidades indígenas, pues el uso, consumo y cultivo de la hoja de coca en estas comunidades no está asociado a la drogadicción ni conlleva problemas de salud para sus miembros"[714]; en segundo lugar, "el acto legislativo censurado debe leerse en conjunto con los preceptos constitucionales que introducen y desarrollan el principio de respeto y protección de la diversidad étnica y cultural", así como los derechos de los pueblos indígenas a la integridad étnica y a la autonomía, por lo que, en este caso, las preocupaciones de salud pública que inspiraron dicho acto de reforma no son suficientes para limitar las prácticas culturales que les son inherentes, toda vez que (i) el uso de la hoja de coca no constituye para estas comunidades un problema de drogadicción y (ii) tampoco existe evidencia de que ellas contribuyan al tráfico ilícito de la planta como causa del mismo problema a nivel más general.

(iii) Posteriormente, en la Sentencia C-317 de 2012[715], la Corte se pronunció sobre la exequibilidad del Acto Legislativo 05 de 2011 *"por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones",* en lo que se refiere –precisamente– al supuesto desconocimiento del deber de adelantar la consulta previa, en los términos previstos en el Convenio 169 de la OIT.

A la luz del examen de los criterios jurisprudenciales esbozados por la Corte sobre la materia, la Sala Plena concluyó que el Acto Legislativo de 2011 no es una medida legislativa que en sí misma implique una afectación directa y específica en los pueblos indígenas, básicamente por dos razones: en primer lugar, por el nivel de generalidad de las regulaciones que se consagran en el texto constitucional, que no constituyen un régimen integral del sistema de regalías; y, en segundo lugar, por la remisión a una ley de desarrollo cuya función es precisar, en detalle, los distintos aspectos constitutivos de dicho

---

consentimiento informado del adicto. // Así mismo el Estado dedicará espacial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos".

[713] Sentencia C-882 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[714] *Ibídem*.

[715] M.P. María Victoria Calle Correa.

sistema.

Al respecto, la Corte sostuvo que: "[e]l Acto Legislativo 05 de 2011 no contiene regulaciones expresas de asuntos relativos a los pueblos indígenas o las comunidades afrodescendientes; su tema uniforme es el del sistema de regalías, en cuya regulación constitucional no se menciona a los grupos étnicos. Desde esta perspectiva, el impacto que se puede derivar de este Acto Legislativo para los grupos étnicos del país es el mismo que se experimenta por la generalidad de la población colombiana"[716]. A ello agregó que, a pesar de que "el régimen jurídico de las regalías sí tiene un impacto directo, diferencial, específico y particular sobre los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes del país"[717], esto no implica que el acto legislativo "sea de aquellos que pueden surtir una repercusión directa, diferencial y específica sobre los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes del país"[718], toda vez que "no consagra una regulación constitucional integral del sistema de regalías, sino que, por el contrario, únicamente sienta las bases constitucionales generales del sistema, y remite por mandato expreso del nuevo inciso 2 del artículo 360 Superior a una ley de desarrollo en la cual se habrá de consagrar, con todo su detalle, el régimen legal de las regalías en Colombia"[719], ley que sí deberá surtir obligatoriamente el proceso de consulta.

(iv) Por último, en la Sentencia C-290 de 2017[720], la Corte estudió las modificaciones introducidas por el artículo 6 del Acto Legislativo 02 de 2015 *"Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones"*, a los incisos 2 y 4 del artículo 176 de la Constitución Política, particularmente frente al presunto desconocimiento del deber de agotar la consulta previa en el caso del inciso 2 que atribuye un derecho específico a la comunidad raizal asentada en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a tener un vocero en la Cámara de Representantes[721].

Este Tribunal declaró la exequibilidad de la disposición demandada por el mencionado cargo, ya que, a pesar de reconocer que se trataba de una medida que implica una afectación directa que habría de ser objeto de consulta previa, su expulsión del ordenamiento jurídico implicaría negar o aplazar

---

[716] Sentencia C-317 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.
[717] *Ibídem*.
[718] *Ibídem*.
[719] *Ibídem*.
[720] M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[721] Las normas en cita disponen que: *"(...) Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley. // (...) // Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior".*

indefinidamente un elemento cardinal del derecho de participación de dichas comunidades, vinculado con el acceso especial a la instancia política de representación nacional, esto es, el Congreso de la República.

Para la Corte, la decisión adoptada se sustenta en la necesidad de proveer un remedio constitucional que permita armonizar los intereses superiores en juego: por un lado, el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas frente a las decisiones legislativas o administrativas que les impacten directamente[722] y; por el otro, el deber del Estado de ampliar las instancias y posibilidades de participación de todos los ciudadanos y comunidades[723], aunado al derecho de las comunidades raizales a participar libremente, en la misma medida que otros sectores de la población y en todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas[724].

En este contexto, la Corte concluyó que, si bien la reforma constitucional incorpora una medida que implica una afectación directa que habría de ser objeto de consulta previa, "una decisión de inexequibilidad desconocería (i) la importancia que tiene para promover la participación real de la comunidad raizal (arts. 1, 2, 3 y 40 C.P) y su coincidencia con un reclamo histórico de dicha comunidad; (ii) su alineación con los propósitos del convenio 169 de la OIT y, en particular con el mandato de establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, en la adopción de decisiones en instituciones electivas responsables de políticas y programas que les conciernan; (iii) lo establecido en el artículo 35 del Convenio de la OIT al indicar que no puede interpretarse dicha convención de una forma que pueda menoscabar los derechos garantizados a las comunidades étnicas"[725]; y (iv) el carácter expansivo del principio democrático.

4.6.5. Del contenido normativo del inciso 2 del artículo transitorio 9 del Acto Legislativo 01 de 2017 y del deber de agotar la consulta previa

Esta norma refiere al mecanismo de solución de los conflictos de competencia que se presenten entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena. Su tenor literal es el siguiente:

> **"Artículo transitorio 9°. Asuntos de competencia.** (…) // Los conflictos de competencia entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena serán dirimidos por una Sala Incidental conformada por dos (2) magistrados de las salas o secciones de la JEP no afectadas por dicho conflicto jurisdiccional y dos (2) autoridades tradicionales del pueblo indígena que ejerció o está ejerciendo jurisdicción en el caso concreto. 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. En el reglamento de la JEP se establecerán los mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena y se incluirán 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."

[722] Convenio 169 de la OIT, art. 6.1, literal a).
[723] CP arts. 2, 3, 40.
[724] Convenio 169 de la OIT, art. 6.1. literal b).
[725] Sentencia C-290 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Según se deriva de su transcripción, la citada disposición se integra por dos partes: en la primera, se consagra la **forma** como deberán ser resueltos los conflictos de competencia, en donde se prevé la instalación de una *sala incidental* conformada por dos magistrados de la JEP no afectados por el conflicto y dos autoridades tradicionales del pueblo indígena que ejerció o está ejerciendo jurisdicción en el caso concreto. Una vez reunida dicha sala se expondrá el caso y se adoptará una decisión por mayoría simple. En caso de no lograrse esa mayoría, como fórmula supletoria, se establece que el conflicto lo resolverá el Presidente de la JEP, en virtud del carácter preferente de dicha jurisdicción. Esta norma, como se explicó en el acápite referente a los principios consecutividad e identidad flexible, se incorporó en el cuarto debate a partir de una proposición presentada por el senador Luis Evelis Andrade, elegido por la circunscripción especial indígena.

En la segunda parte de la disposición objeto de análisis, se delega en el **reglamento** de la JEP, cuya adopción corresponde exclusivamente a sus magistrados[726], la definición de los mecanismos de "articulación y coordinación" de sus funciones, respecto de aquellas previstas a cargo de la Jurisdicción Especial Indígena, incluyendo "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."

Se advierte con claridad que ambas partes que integran el inciso 2 del artículo transitorio 9 del Acto Legislativo 01 de 2017, se refieren a una de las manifestaciones más importantes de la autonomía de los pueblos indígenas, que se concreta, como lo advierte el artículo 9 del Convenio 169 de la OIT[727], en su derecho a ejercer funciones jurisdiccionales en su territorio y respecto de sus miembros. La Corte ha advertido que este derecho tiene carácter fundamental, toda vez que se funda en el reconocimiento constitucional del principio de diversidad étnica y cultural, previsto para proteger la identidad de los pueblos indígenas[728], el cual comporta el ejercicio de un poder especial a cargo de dichas comunidades, por virtud del cual "sus usos y prácticas tradicionales desplazan a la legislación nacional en cuanto a la definición de la competencia orgánica, de las normas sustantivas aplicables y de los procedimientos de juzgamiento."[729] En desarrollo de lo expuesto, este

[726] Acto Legislativo 01 de 2017, art. 12, inciso 6.
[727] La norma en cita establece que: *"1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros. // 2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia."*
[728] Sentencias C-139 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.
[729] Sentencia T-552 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Énfasis por fuera del texto original. En esta providencia, la Corte también sostuvo que: *"resulta contrario al principio de diversidad étnica y cultural y a la garantía constitucional de la jurisdicción indígena, la pretensión de que la procedencia de ésta dependa del reconocimiento externo en torno a la existencia y validez del orden jurídico tradicional. Establecida la existencia de una comunidad indígena, que cuente con autoridades propias que ejerzan su poder en un ámbito territorial determinado, surge directamente de la Constitución, el derecho al ejercicio de la jurisdicción. Las prácticas y usos tradicionales constituyen el marco de referencia para el ejercicio de esa facultad, pero su determinación corresponde de manera autónoma a la propia comunidad indígena, con la*

Tribunal ha entendido que la Jurisdicción Especial Indígena responde a un desarrollo concreto del citado derecho fundamental y, por esa vía, de la garantía de autodeterminación de dichos pueblos.

Precisamente, el artículo 246 del Texto Superior reconoce la autonomía de las comunidades indígenas para ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La obligación de regular las formas de coordinación de esta jurisdicción con el sistema de justicia nacional es asignada al **legislador** en la parte final de esta disposición[730], para lo cual, como lo ha advertido la Corte, es importante que se tenga en cuenta la cosmovisión que los distintos pueblos indígenas tienen sobre la justicia, el derecho y las relaciones que surgen entre sus prácticas y las que representan a la sociedad en general[731].

Del reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena se deriva, además, en criterio de la Corte, un fuero especial para los integrantes de las comunidades indígenas, a través del cual "se concede el derecho a ser juzgado por sus propias autoridades, conforme a sus normas y procedimientos, dentro de su ámbito territorial, en aras de garantizar el respeto por la particular cosmovisión del individuo"[732], noción que conjuga elementos de carácter personal, territorial y objetivo, siendo las autoridades indígenas el juez natural para conocer de los delitos cometidos por sus miembros, siempre y cuando se atiendan a los requisitos establecidos para que proceda dicho fuero especial.

A partir de lo expuesto, cabe advertir que, en el propio escrito de intervención presentado por la Presidencia de la República, se admite que el "tema de la coordinación entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena es uno que, sin duda, comporta una afectación de los pueblos indígenas del país"[733].

Sin embargo, en criterio de la Corte, no se trata de una afectación general sino de una *afectación directa,* en la medida en que (i) expresamente se define en el Acto Legislativo la forma como se resolverán los conflictos de competencia, con una clara y marcada preponderancia hacia la JEP, sin tener en cuenta que la conservación y defensa de la Jurisdicción Especial Indígena involucra para las comunidades el reconocimiento de su diversidad étnica y

---

sola limitación según la cual ese sistema normativo tradicional no puede contrariar la Constitución ni las leyes. Esta última condición, de la manera como ha sido perfilada por la Corte, solo sería objeto de una verificación ex post, para la garantía de los derechos fundamentales de las personas que pudiesen verse afectadas por la acción o la omisión de las autoridades indígenas". Subrayado no original.

[730] Expresamente, se señala que: *"(…) La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional".*

[731] Al respecto, en la Sentencia C-882 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, se dijo que: *"[l]a expedición de esa ley ha resultado particularmente difícil, y ello obedece en buena medida al concepto mismo de pluralismo jurídico y diversidad cultural. En Colombia las comunidades indígenas tienen formas muy distintas de concebir el derecho, y su contacto con el derecho no indígena es más o menos amplio, así como las influencias que los órdenes jurídicos proyectan entre sí. Una ley de coordinación supone un acuerdo sobre cómo decidir las controversias acerca de si se presentan o no los elementos necesarios para el ejercicio de la jurisdicción especial indígena; y esos mecanismos deben ser apropiados para todas esas comunidades, y aceptables desde su forma de ver el derecho."*

[732] Sentencia T-496 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[733] Cuaderno 8, folio 977.

cultural y, por ende, de su propia su identidad. Por lo demás, (ii) no solo se altera el *estatus* de los grupos indígenas, cuando por vía de la JEP se limita el alcance de su justicia especializada; sino que también se modifica el fuero especial del que son titulares los miembros de dichas comunidades, al permitir que el sistema de administración de justicia al que están sometidos sea reemplazado por una nueva autoridad, frente a la cual la posibilidad de insistir en la autonomía de sus prácticas y costumbres para conocer de un determinado caso, se ve restringida por una regla en la que al final siempre tendrá prelación la JEP. Ello, además, reemplaza el actual régimen ordinario, en el que toda controversia es resuelta por un tercero imparcial, en concreto, la Corte Constitucional[734], sin que, en la adopción de este nuevo régimen, los pueblos indígenas hayan tenido la oportunidad de contribuir con sus ideas o de haber realizado propuestas distintas a la que finalmente fue acogida.

A lo anterior se agrega que, al delegar en el reglamento de la JEP, la definición de los mecanismos de "articulación y coordinación" de ambas jurisdicciones, incluyendo los casos en que los procesos deberán cambiar de conocimiento, (iii) se produce una profunda transformación que impacta de forma directa en el ámbito de protección que actualmente tienen los pueblos indígenas, pues, como ya se dijo, el artículo 246 del Texto Superior dispone que esos mecanismos deben ser definidos por el legislador. Así las cosas, mientras que, en este último caso, se prevé un trámite ante el Congreso de la República, en el que existirán múltiples oportunidades de participación, con la obligación de agotar de manera anticipada con el proceso de consulta previa; al examinar lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, se advierte que, por el contrario, el asunto se define sin intervención alguna de las comunidades indígenas, ya que el reglamento de la JEP se adopta de forma exclusiva por sus magistrados, como lo dispone el inciso 6 del artículo transitorio 12 del mencionado acto de reforma. Finalmente, es un criterio reiterado de la Corte, (iv) que es necesario agotar el proceso de consulta previa, cuando la regulación se refiere a materias previstas en el Convenio 169 de 1989, lo cual sucede en el caso bajo examen, como se deriva de lo previsto en el artículo 9 del citado instrumento internacional[735].

En conclusión, no cabe duda de que el inciso 2 del artículo transitorio 9 del Acto legislativo 01 de 2017 produce una afectación directa en los pueblos indígenas del país, por lo que debió haber sido sometido al proceso de consulta previa antes de su aprobación, pues esa constituye la etapa idónea en la que produce efecto esta modalidad especial de participación.

Ahora bien, en palabras de la Presidencia de la República, pese a la afectación que produce esta norma no era obligatorio agotar el proceso de consulta, por tres razones: en primer lugar, porque su rigor normativo es de un alto nivel de generalidad y no regula de forma integral los mecanismos de coordinación

---

[734] CP, art. 241, núm. 11.

[735] Como ya se advirtió, la norma en cita dispone que: "*"1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros. // 2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia."*

entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena; en segundo lugar, porque se remite a una norma desarrollo, esto es, el reglamento de la JEP, el cual sí tendrá que agotar obligatoriamente dicha instancia participación, siguiendo para el efecto el antecedente dispuesto en la Sentencia C-317 de 2012, al fallar sobre el sistema de regalías; y en tercer lugar, porque en la creación de la norma tuvo participación un senador indígena, el cual lleva la vocería de dicho pueblo.

Ninguna de estas razones esta llamada a prosperar. Primero, porque la regulación aprobada sí produce un impacto directo, al consagrar un sistema en el que la Jurisdicción Indígena se verá sometida a conflictos de competencia, en los que al final, siempre que no se obtenga una mayoría, tendrá que ceder en la autonomía de sus prácticas y costumbres, sin tener la posibilidad de acudir a un tercero imparcial, como se prevé en el régimen constitucional ordinario. No se está ante mandatos generales que puedan ser objeto de configuración por el legislador, acompañados del desarrollo previo del proceso de consulta, sino de mandatos imperativos que resuelven de forma anticipada la manera como resolverán dichos conflictos.

Segundo, porque en el caso de la Sentencia C-317 de 2012[736], la Corte descartó la obligación de agotar la consulta previa, al constatar que el Acto Legislativo 05 de 2011, como ya se dijo con anterioridad, "no contiene regulaciones expresas de asuntos relativos a los pueblos indígenas o las comunidades afrodescendientes; su tema uniforme es el del sistema de regalías, en cuya regulación constitucional no se menciona a los grupos étnicos." Esta situación es radicalmente distinta a la expuesta en el asunto bajo examen, en donde la regulación sí los impacta de manera directa. Por lo demás, no resulta asimilable la delegación que un caso se realiza al legislador, de la prevista en esta oportunidad al **reglamento** de la JEP, toda vez que, y se insiste en ello, dicho acto jurídico se somete a la voluntad exclusiva de sus magistrados, siendo autorizados, incluso, para decidir 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 pasaran a conocimiento de esta"*.

Por último, aun cuando el senador Luis Evelis Andrade haya tenido la iniciativa en la formulación de la proposición que condujo a la aprobación de esta norma, es jurisprudencia reiterada de la Corte, que cuando una norma tiene la potencialidad de producir una afectación directa –sin distinción– frente a todos o la mayoría de los pueblos étnicos, el proceso de consulta se debe adelantar ante los órganos de representación que agrupen a dichas comunidades o ante las instancias que, de buena fe, se consideren más adecuadas para dar curso a ese proceso[737]. Esa instancia, por ningún motivo, puede ser sustituida por la vocería que tiene un congresista, por más de que se entienda que su elección representa una forma a través de la cual los pueblos indígenas tienen la posibilidad de impactar en el proceso de creación

[736] M.P. María Victoria Calle Correa.
[737] Sentencias C-891 de 2002 y C-030 de 2008.

normativa.

Por todo lo expuesto, en la parte resolutiva de esta decisión, se declarará la inexequibilidad del inciso 2 del artículo transitorio 9, por no haber sido sometido al proceso de consulta previa, a pesar de tener un conjunto de medidas de origen legislativo que afectan de manera directa a los pueblos indígenas.

4.7. Del examen de los parámetros especiales de competencia del Acto Legislativo 01 de 2016

Como se explicó en el acápite 4.1 de esta providencia, el Acto Legislativo 01 de 2016 consagra cuatro requisitos especiales de competencia en el proceso de formación de los actos legislativos expedidos mediante el Procedimiento Legislativo para la Paz. A continuación, este Tribunal verificará inicialmente el criterio de habilitación temporal, seguido por el criterio de habilitación competencial y, al final, en un solo acápite, los criterios de conexidad material y teleológica.

4.7.1. Del criterio de habilitación temporal

Este requisito se concreta, como ya explicó, en el deber de expedir los actos que son objeto de trámite por la vía del denominado *fast track*, en el término de seis meses, contado a partir de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, o de su prorroga, por un período adicional de seis meses, previa comunicación formal del Gobierno Nacional al Congreso de la República.

Conforme se expuso en la parte inicial de esta sentencia, el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz está vigente desde el 30 de noviembre de 2016 y fue prorrogado por seis meses más, en virtud de la comunicación formal realizada por el Gobierno Nacional el pasado 26 de mayo. En este marco, se advierte que los proyectos acumulados que dieron origen al acto de reforma sometido a control fueron radicados el 19 de diciembre de 2016[738], habiendo culminado su trámite definitivo el 4 de abril de 2017 con la promulgación por parte del Presidente de la República del Acto Legislativo 01 de 2017, el cual fue debidamente publicado en el Diario Oficial 50.196.

Significa lo anterior, que el trámite legislativo abreviado se cumplió en su totalidad dentro del período de vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, acreditando así la exigencia de *competencia temporal* por parte del Congreso de la República para expedir el Acto Legislativo 01 de 2017.

En este punto, como se expuso en el acápite de intervenciones, cabe aclarar que el Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla cuestiona el uso del *fast track*, con ocasión de los resultados desfavorables que obtuvo el Gobierno Nacional en la convocatoria del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016.

[738] Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016.

Sobre el particular, basta con reiterar que este Tribunal en la Sentencia C-160 de 2017[739], siguiendo lo señalado en la Sentencia C-699 de 2016[740], concluyó que: *"[se] encuentran cumplidos los requisitos fijados por esta Corporación para la* ***refrendación popular****"*, de la cual depende la activación del citado Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, en los términos del artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016[741]. Por ello, el Congreso de la República se encuentra facultado para hacer uso del citado procedimiento, con la finalidad de agilizar el proceso de implementación del Acuerdo final.

4.7.2. Del criterio de habilitación competencial

Recuerda este Tribunal que, por virtud de este criterio, se impone que los proyectos de acto legislativo que se tramiten a través del *fast track* deben ser de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, conforme se establece en el literal a) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016[742].

En el asunto bajo examen, al desarrollar el tema referente a la iniciativa legislativa, se explicó que el Acto Legislativo 01 de 2017 tuvo su origen en la presentación de dos iniciativas por parte del Gobierno Nacional. En primer lugar, el Proyecto de Acto Legislativo No. 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 cual fue radicado en la Cámara de Representantes el 19 de diciembre de 2016, por intermedio de los Ministros de Defensa Nacional, del Interior y de Justicia. En segundo lugar, ese mismo día y en la misma célula legislativa, las citadas autoridades gubernamentales, con excepción del señor Ministro de Defensa, presentaron el Proyecto de Acto Legislativo No. 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"*[743].

De esta forma, la propuesta de acto legislativo correspondió a la iniciativa exclusiva del Gobierno, habilitando con ello la competencia del Congreso de la República para tramitar y expedir el Acto Legislativo 01 de 2017 por la vía abreviada especial.

4.7.3. De los criterios de conexidad material y teleológica

4.7.3.1. Tal como se explicó en acápites anteriores, el *criterio de conexidad material* supone que el Congreso, a través del *fast track*, solo puede regular materias que tengan una conexión clara, estrecha y directa con el Acuerdo

---

[739] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[740] M.P. María Victoria Calle Correa.
[741] La norma en cita dispone que: *"El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".*
[742] *"(...) Los proyecto de (...) acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (...)".*
[743] Gaceta del Congreso No. 1165 de 2016.

Final, de tal manera que se evidencie que el mecanismo abreviado es utilizado para garantizar la implementación de lo pactado; mientras que, el *criterio de conexidad teológica*, se explica a partir de lo regulado en el literal b) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, en el que se establece que las reformas que se tramiten mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz deben tener como propósito facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo.

Se entiende entonces que la actividad del Congreso de la República, como órgano por excelencia encargado de la labor de producción normativa, cuando hace uso del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, está sujeto a la carga de aprobar normas que desarrollen los contenidos del Acuerdo, que faciliten y aseguren su implementación, y que ofrezcan garantías de cumplimiento y fin del conflicto, tal como lo dispone el inciso 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, sin que se puedan introducir mandatos temática-mente inconexos, pues en tal caso se carecería de competencia para ello.

Ahora bien, en la reciente Sentencia C-332 de 2017[744], la Corte fue clara en sostener que el Congreso, en ejercicio del *fast track*, tiene la facultad para escoger diferentes opciones de regulación, siempre que ellas estén dirigidas a la labor de implementar el Acuerdo y los fines que lo explican. Esta regla, a pesar de ser expuesta dentro de la lógica de dicha providencia, en la que se declaró la inexequibilidad de los requisitos del aval gubernamental y de la votación en bloque, es susceptible de ser aplicada en contextos más amplios, en los que, de por medio, se encuentre la labor de producción normativa por vía del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, como a continuación pasa a explicarse.

En efecto, en primer lugar, es preciso resaltar que algunos de los contenidos del Acuerdo son más específicos que otros. Por ende, en la medida en que debe cumplirse con el requisito de conexidad, es claro que la amplitud de la potestad de configuración normativa del legislador dependerá de esa especificidad. Así, mientras algunos contenidos limitan el margen de apreciación del legislador, otros, en cambio, permiten ser desarrollados de distintas maneras, teniendo como límite los fines del Acuerdo. Por ello, como lo propone la Vista Fiscal[745], en este tipo de casos, el juicio de conexidad requiere demostrar una relación directa, más que con el contenido literal de lo pactado, con los objetivos de *"ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto"*, *"dar estabilidad y seguridad jurídica"* y permitir la *"terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"*.

En segundo lugar, también se observa que dentro los postulados generales del Acuerdo que requieren necesariamente un proceso de concreción normativa, es posible que existan preceptos con un alcance regulatorio más amplio y específico si se compara frente a lo manifestado en el AF, o que, incluso,

[744] M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.
[745] En el concepto de rigor enviado a esta Corporación en versión digital

suponen llenar un vacío en algún aspecto que no fue abordado explícitamente por las partes, pero que se requiere con miras a lograr la sistematicidad del ordenamiento jurídico, en especial respecto de las normas constitucionales, a partir de las transformaciones que se buscan realizar para armonizar o viabilizar la implementación de lo pactado. En todo caso, esta facultad siempre debe ser ejercida de manera consonante con los objetivos del Acuerdo Final, como se resaltó en la Sentencia C-332 de 2017[746].

Con base en las consideraciones expuestas, se procederá con el examen de los criterios de conexidad material y teleológica, teniendo en cuenta que habrá mandatos que suponen una réplica textual de lo consagrado en el Acuerdo; otros que llenan los espacios en donde dicho documento no es específico, en ejercicio de la potestad de configuración normativa; otros que suplen los vacíos en aspectos no abordados expresamente por las partes, pero que resultan necesarios para armonizar y viabilizar la implementación de lo pactado. Y otros que, incluso, implican hasta cierto punto ajustes sobre lo acordado, manteniendo plenamente la correspondencia teleológica con los propósitos del Acuerdo.

4.7.3.2. Para comenzar, la Corte observa que el artículo 1 de la reforma constitucional introduce un nuevo título transitorio a la Carta Política, que contiene a su vez 27 artículos transitorios. El primer capítulo de las disposiciones transitorias contempla un único artículo, esto es, el artículo transitorio 1, en el cual se describe la composición del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y los principios que lo rigen. Allí se destaca que el Sistema parte del reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos, por lo que –en su desarrollo– busca hacer énfasis en medidas restaurativas y reparadoras del daño.

Todos los temas que se regulan en dicho artículo tienen conexidad material con lo previsto en el Acuerdo Final, en la medida en que reproducen los principios y órganos previstos en la parte inicial del capítulo V, denominado *"Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz (...)"*. También se satisface el criterio de conexidad teleológica, pues su contenido supone asegurar el desarrollo normativo de lo pactado. En los postulados de alcance general, como ocurre con el enfoque de género y con los principios que deberán tenerse en cuenta para la conformación del SIVJRNR, el Acto Legislativo realiza una labor de configuración que resulta acorde con los objetivos y fines del Acuerdo. En este orden de ideas, el siguiente cuadro ilustra la relación existente entre ambos textos:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 1°. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). El Sistema integral estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la	**5.1. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición** El Sistema Integral estará compuesto por los siguientes cinco mecanismos y medidas: Comisión

[746] M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

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.	para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (…) Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado: (…), Jurisdicción Especial para la Paz: (…), Medidas de reparación integral para la construcción de la paz: (…), Garantías de No Repetición: (…). **Pág. 129.**
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 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, sobre la premisa de no intercambiar impunidades, teniendo en cuenta además los principios básicos de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre los que se contempla que "deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible". **Pág. 127.**
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.	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. La integralidad del Sistema contribuye también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica. **Pág. 127.**
El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas. Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido.	El Sistema Integral hace especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas. **Pág. 128.** (…) deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible. **Pág. 144.** (…) uno de los paradigmas orientadores del componente de justicia del SIVJRNR será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido. **Pág. 144.**
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.	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. **Pág. 130.**

Parágrafo 1°. El Sistema Integral tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. El enfoque de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos del Sistema, en especial respecto a todas las mujeres que ha padecido o participado en el conflicto. La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres con respeto a la diversidad étnica y cultural y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, idoneidad ética y criterios de cualificación para su selección.	El Sistema Integral tiene un enfoque diferencial y de género, que se ajusta y responde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población, y en especial a las necesidades de las mujeres y de los niños y las niñas. **Pág. 128.** **Enfoque territorial, diferencial y de género,** mediante el tratamiento diferenciado de territorios y poblaciones, en especial de las víctimas mujeres, de los niños y las niñas, y de las poblaciones y los colectivos más humildes y más vulnerables, y por tanto más afectadas por el conflicto. **Pág. 128.**
Parágrafo 2°. El Estado, por intermedio del Gobierno nacional, garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRNR y en especial del componente de justicia, para lo cual podrá hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz contenido en el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016.	El Estado garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRNR y en especial del componente de justicia. **Pág. 146.**

4.7.3.3. El capítulo II (artículos 2 a 4) se ocupa tanto de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); como de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). Tales artículos tienen conexidad material y teleológica con el Acuerdo Final, en la medida en que reproducen los órganos allí previstos, y replican las funciones básicas que se pactaron a su cargo. Si bien se adoptan algunas medidas que corresponden al desarrollo de espacios de configuración del Congreso, como lo es la de adjudicar a la CEV la condición de ente autónomo del orden nacional, o la diseñar el principio de autonomía de la UBPD, entendiéndola como un ente del orden nacional con personería jurídica y con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; tales previsiones también guardan conexidad teleológica con el AF, al tratarse de normas instrumentales necesarias para insertar a los nuevos órganos dentro del diseño constitucional existente, que en lugar de contrariar lo acordado, permiten otorgar garantías de cumplimiento con miras a lograr la construcción de una paz estable y duradera. El siguiente cuadro muestra la relación de conexidad entre ambos textos:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
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.	**5.1.1.1. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición** La Comisión será un mecanismo imparcial e independiente con plena autonomía para el desarrollo de su mandato y el cumplimiento de sus funciones. **Pág. 132.**

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 el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o 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 conforme a los principios orientadores dispuestos en el subpunto 5.1.1.1 del Acuerdo Final, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben la autonomía de la Comisión. Las actividades de la Comisión no tendrán carácter judicial, ni podrán implicar la imputación penal de quienes comparezcan ante ella.	Será un órgano temporal y de carácter extra-judicial, que busca conocer la Verdad de lo ocurrido y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones y ofrecer una explicación amplia a toda la sociedad de la complejidad del conflicto; 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. **Pág. 129.** La Comisión será un mecanismo extra-judicial. En este sentido, sus actividades no tendrán carácter judicial, ni podrán implicar la imputación penal de quienes comparezcan ante ella. **Pág. 134.**
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 en el contexto y en razón del conflicto armado 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 en el contexto y en razón de conflicto armado 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, el mandato, funciones, composición, y funcionamiento de la Unidad, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben su autonomía. La ley establecerá las atribuciones necesarias con las que contará la UBPD para cumplir efectivamente su mandato de búsqueda humanitaria y extrajudicial. En todo caso, las actividades de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado no podrán sustituir ni impedir las investigaciones de carácter judicial a las que haya lugar en cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado. Los órganos del Estado brindarán toda la colaboración que requiera la Unidad. Se deberá promover la participación de las víctimas y sus organizaciones en todas las fases del proceso de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.	**5.1.1.2. Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto** Esta Unidad tendrá un carácter humanitario y hará parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Gozará de la necesaria independencia y de la autonomía administrativa y financiera para garantizar la continuidad en el tiempo del cumplimiento de sus funciones. **Pág. 139.** La UBPD dirigirá, coordinará y contribuirá a la implementación de las acciones humanitarias en el marco del SIVJRNR 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 los restos de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. **Pág. 139.** En particular las actividades de la UBPD no podrán ni sustituir ni impedir las investigaciones de carácter judicial a las que haya lugar en cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado. **Pág. 141.** Se garantizará la participación de organizaciones de víctimas y de derechos humanos en el diseño y puesta en marcha de los planes. **Pág. 140.**

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 en desarrollo de las funciones propias de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado hayan realizado los informes técnico forenses deberán ratificar y explicar lo concerniente a esos informes y los elementos materiales asociados al cadáver.	Respecto de su trabajo en la Comisión, los comisionados y las comisionadas no estarán obligados/as a declarar en procesos judiciales, estarán exentos y exentas del deber de denuncia, y sus opiniones y conclusiones no podrán ser cuestionadas judicialmente. **Pág. 133.** Los funcionarios de la UBPD no estarán obligados a declarar en procesos judiciales y estarán exentos del deber de denuncia respecto al trabajo que desempeñen en la Unidad. **Pág. 142.** De ser requerido 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. **Pág. 142.**

4.7.3.4. El capítulo III, contentivo de los artículos transitorios 5º a 17, regula la Jurisdicción Especial para la Paz en forma integral. En el artículo 5º se define su naturaleza jurídica, su marco de competencia, los criterios que se tendrán en cuenta para realizar la calificación jurídica de las conductas a su cargo, los principios que deben ser objeto de regulación por parte del legislador, y la forma como se distribuirán los asuntos con la jurisdicción ordinaria, en temas como la dejación de armas y los delitos de ejecución permanente. También se incluye la regla de condicionalidad, por virtud de la cual se somete el tratamiento penal especial a los deberes de aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Por su parte, el artículo transitorio 6º establece la competencia prevalente de la JEP frente a todas las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

Ambas normas guardan conexidad temática y teleológica con lo previsto en el Acuerdo Final, pues no solo tienen una conexión clara, estrecha y directa con lo pactado, sino que, además, a través de su implementación brindan garantías de cumplimiento y de seguridad jurídica frente a lo acordado. En concreto, en lo que corresponde al artículo transitorio 5º, se deben realizar las siguientes precisiones: (i) el inciso 2º que regula el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores que se someten a procesos de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos tiene una relación de conexidad directa con lo previsto en el punto 4 del Acuerdo, sobre la solución al problema de las drogas ilícitas; (ii) el inciso 3 desarrolla lo referente a la competencia frente a los delitos cometidos con posterioridad al proceso de dejación de armas, a partir de la generalidad prevista en el Acuerdo, en donde tan solo se dice que la JEP se aplicará *"a los integrantes de organizaciones que suscriban acuerdos de paz con el Gobierno, (...) respecto a conductas estrechamente vinculadas al*

proceso de dejación de armas, ocurridas desde la entrada en vigor del Acuerdo Final hasta la finalización de (…) [dicho] proceso"[747]. En este caso, lo que se observa es la aplicación del principio de configuración normativa, que en nada controvierte o niega lo acordado, por el contrario, permite dar claridad sobre el marco de actuación de la Jurisdicción Especial para la Paz; (iii) los incisos 4º y 5º se inscriben dentro la misma lógica previamente expuesta, ya que al haberse limitado la competencia de la JEP a las conductas cometidas con anterioridad al 1º de diciembre de 2016, o cuando se trate de una conducta estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas y que hubiera tenido lugar antes de concluir éste, como lo señala el Acuerdo Final y el Acto Legislativo 01 de 2017[748], era absolutamente necesario definir su marco de competencia y, por ende, el de la jurisdicción ordinaria, respecto de los delitos de ejecución permanente, entre ellos, el lavado de activos, el testaferrato y el enriquecimiento ilícito de particulares; por último (iv) los incisos 6º y 9º y el parágrafo 2º son normas típicamente instrumentales que permiten lograr la operatividad de la justicia especializada que se crea, razón por la cual se considera que son una consecuencia de lo previsto en el Acuerdo y que se ajustan a la finalidad de buscar una paz estable y duradera. Por ejemplo, el parágrafo 2º, es el que permite en gran parte la gestión de la JEP, pues autoriza a que el Secretario Ejecutivo, el Presidente o la instancia de gobierno ejerza todas las funciones asignadas al Consejo Superior de la Judicatura, en materia de gobierno y administración.

Sobre la base de la explicación ya realizada, el siguiente cuadro ilustra la relación de conexidad entre el Acuerdo Final y los artículos transitorios 5º y 6º:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 5°. Jurisdicción Especial para la Paz. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las	**5.1.2 Justicia:** En materia de justicia se acordó la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), es una jurisdicción especial que ejerce funciones judiciales de manera autónoma y preferente sobre los asuntos de su competencia, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario

[747] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 9, p. 145. En el Acuerdo existen algunas otras referencias genéricas al proceso de dejación armas. Entre ellas se destacan las siguientes: *"En el caso de las FARC-EP la participación en el SIVJRNR estará sujeta a la dejación de armas conforme a lo que se acuerde en el punto 3.2 del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera del 26 de agosto de 2012."*, p. 151. *"Las personas privadas de la libertad por pertenecer a las FARC EP, que tengan condenas o procesos por delitos indultables según las normas en vigor a la fecha del inicio de la dejación de armas, serán objeto del indulto previsto en la Ley 418 de 1997 y sus posteriores reformas, exclusivamente para las conductas que las leyes permiten indultar. El indulto se otorgará con efectos desde el momento en el que se inicie el proceso de dejación de armas. // 5. Las personas privadas de la libertad por pertenecer a las FARC EP, que tengan condenas o procesos por delitos que las leyes en vigor en el momento del inicio de la dejación de armas no permitan indultar, en aplicación de lo establecido en el Código Penitenciario y Carcelario (ley 65 de 1993) y las normas que lo reglamentan, serán trasladadas a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), una vez que los miembros de las FARC EP en proceso de dejación de armas se hayan concentrado en ellas en cumplimiento del acuerdo de 23 de junio de 2016. Las personas trasladas permanecerán en dichas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) en situación de privación de la libertad en las condiciones establecidas en el numeral 7 del artículo 2 del Decreto 4151 de 2011 y normas concordantes."*, p. 285.

[748] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 9, p. 145.

conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o 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. Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; 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 mediante la comisión de las mencionadas conductas.	o graves violaciones de los Derechos Humanos. Entrará en vigor en los términos establecidos en el Acuerdo Final. Se aplicará únicamente a conductas cometidas con anterioridad a su entrada en vigencia. **Pág. 145.** Los objetivos del componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -en adelante el SIVJRNR- son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, proteger los derechos de las víctimas, 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 en el marco del mismo y durante este que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos. **Pág. 143.**
Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del Sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno nacional. La pertenencia al grupo rebelde será determinada, previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes. La JEP también ejercerá su competencia respecto de las personas que en providencias judiciales hayan sido condenadas, procesadas o investigadas por la pertenencia a las FARC-EP, dictadas antes del 1° de diciembre de 2016, aunque no estuvieran en el listado de dicho grupo. En relación con 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 desarrolladas desde el primero de diciembre de 2016 hasta el momento en el que finalice el proceso de extracción de las armas por parte de Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Final. La ley definirá las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas conforme a lo establecido en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final, y la JEP evaluará en cada caso ese vínculo de acuerdo con los parámetros trazados por esa ley.	Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno. **Pág. 148.** La pertenencia al grupo rebelde será determinada, previa entrega de un listado por dicho grupo, conforme a lo que se establezca entre las partes para su verificación. **Pág. 150.** Tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) las FARC-EP a través de un delegado expresamente designado para ello, hará entrega al Gobierno Nacional del listado de todos los y las integrantes de las FARC-EP. Esta lista será recibida y aceptada por el Gobierno Nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes. **Pág. 73.** Personas que estén procesadas o que hayan sido condenadas por delitos políticos o conexos vinculados a la pertenencia o colaboración con las FARC-EP, sin que se reconozcan parte de la anterior organización. En este supuesto la persona aportará las providencias judiciales u otros documentos de los que se pueda inferir que el procesamiento o la condena obedeció a una presunta vinculación con dicha organización. **Pág. 298**
La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 366 del Código Penal) y	En el marco del fin del conflicto y en razón de su contribución a la construcción de la paz y al uso más efectivo de los recursos judiciales contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y a partir de una visión integral de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, que tiene un origen multicausal, incluyendo causas de orden social y con el fin de facilitar la puesta en marcha del PNIS, el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera

destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia.	transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. El Gobierno Nacional garantizará durante este año el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades e iniciará su implementación efectiva. El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quienes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito. // La manifestación voluntaria de renuncia al cultivo de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad, podrá darse de manera individual, o en el marco de acuerdos de sustitución con las comunidades. // Este tratamiento podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados. Se dará prioridad en la implementación a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. **Pág. 108.**
Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, este será de conocimiento de la justicia ordinaria. Adicionalmente, en esos casos la JEP evaluará si esta nueva conducta, cuando corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del Sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP, sino las ordinarias contempladas en la misma JEP, que deberán ser cumplidas en los sitios ordinarios de reclusión.	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, ocurridas desde la entrada en vigor del Acuerdo Final hasta la finalización del proceso de dejación de armas. **Pág. 145.**
Cuando se trate de delitos de ejecución permanente atribuibles a cualquiera de las personas sobre las que la JEP tiene competencia, cuya comisión haya comenzado antes del primero de diciembre de 2016, la JEP mantendrá su competencia respecto de ellos si con posterioridad a esa fecha no han cesado sus efectos, e inaplicará las sanciones propias y alternativas si concluye que se incumplieron las condiciones del Sistema. En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las Farc-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el Proceso de Dejación de Armas, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario.	La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), es una jurisdicción especial que ejerce funciones judiciales de manera autónoma y preferente sobre los asuntos de su competencia, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos. Entrará en vigor en los términos establecidos en el Acuerdo Final. Se aplicará únicamente a conductas cometidas con anterioridad a su entrada en vigor. **Pág. 145.**
Corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que	Los bienes y activos que no hayan sido inventariados una vez concluido el proceso de dejación de armas, recibirán el tratamiento que establece la legislación ordinaria. **Pág. 186.**

trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan por no combatientes, financiadores o agentes del Estado respecto de bienes inmuebles que hayan sido adquiridos mediante despojo o abandono forzado, siempre que por parte de aquellos se hayan realizado actos de ejecución después de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Si respecto de uno de los casos previstos en los dos párrafos anteriores se planteara un conflicto de competencias, se aplicará el mecanismo de solución previsto en el artículo 9° transitorio de este acto legislativo.	
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.	Para efectos del SIVJRNR, los marcos jurídicos de referencia incluyen principalmente el Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Las secciones del Tribunal para la Paz, las Salas y la Unidad de Investigación y Acusación, al adoptar sus resoluciones o sentencias harán 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. **Pág. 147.**
Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades. Quien aporte de manera dolosa información falsa, o incumpla cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de justicia. La ley regulará entre otros los principios, organización, competencias entre ellas por el factor personal, procedimientos, participación de las víctimas y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de Jurisdicción Especial para la Paz.	Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia del SIVJRNR es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades. Se entiende por tratamiento especial las sanciones propias y alternativas previstas en el numeral 60. **Pág. 146.**
Parágrafo 1°. 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	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 el momento de aprobarse el presente documento. En caso de que ante la JEP obre una información que comprometa a una persona que haya ejercido la

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. **Parágrafo 2°.** Con el fin de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la jurisdicción especial para la paz, el Secretario Ejecutivo y el Presidente o la instancia de gobierno de la JEP que los Magistrados de la misma definan, ejercerá n de manera exclusiva, y solo durante el tiempo de vigencia de la misma, todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2015 y en la Ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta Jurisdicción.	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. **Pág. 149.**
Artículo transitorio 6. Competencia prevalente. El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas. Respecto a las sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, o bien a revisar dichas sanciones, todo ello a solicitud del sancionado o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de definición de situaciones jurídicas.	El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa y en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas. **Págs. 149 -150.** Respecto a las sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado, o bien a revisar dichas sanciones, todo ello a solicitud del sancionado o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de definición de situaciones jurídicas. **Pág. 150.**

En el artículo transitorio 7º se describe la conformación de la Justicia Especial para la Paz, cuyo contenido cumple con el criterio de conexidad material, al reproducir en gran parte lo previsto en el Acuerdo Final, a partir de los numerales 64 y siguientes del punto III, en los que se encuentra lo acordado sobre el procedimiento, órganos y sanciones del componente de justicia del SIVJRNR. Como consecuencia de lo anterior, también se satisface el criterio de conexidad teleológica, toda vez que la definición orgánica y funcional de la JEP, apunta a dar garantías de estabilidad y seguridad jurídica en lo pactado, con el propósito de lograr la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. El cuadro que a continuación se

expone muestra la relación entre el artículo en mención y el AF:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 7°. 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, salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elabora dos a partir de la gravedad y representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos; 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 componente de justicia estará integrado por los siguientes órganos: Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, El Tribunal para la Paz; Sala de Amnistía o indulto: Sala de definición de situaciones jurídicas, para los casos diferentes a los literales anteriores o en otros supuestos no previstos y, Unidad de Investigación y Acusación, la cual debe satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad. **Pág. 152.** El mecanismo de escogencia que se establezca designará un Presidente o Presidenta inicial de la Jurisdicción Especial para la Paz **Pág. 169.**
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 Sección 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, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sección que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio. Estos últimos actuarán con la única finalidad de aportar un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los Magistrados pero sin derecho de voto. 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. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sala que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio, con el fin de emitir un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sala en la que hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los Magistrados pero sin derecho de voto. 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*	El Tribunal para la Paz será el órgano de cierre de la jurisdicción especial para la paz que se crea en el SIVJRNR. **Pág. 153.** El Tribunal para la Paz tendrá distintas Secciones. Concretamente tendrá una Sección de primera instancia en caso de reconocimiento de Verdad y responsabilidad, que proferirá sentencias. Tendrá otra Sección de primera instancia para casos de ausencia de reconocimiento de Verdad y responsabilidad, donde se celebrarán juicios contradictorios y se proferirán sentencias, bien absolutorias o bien condenatorias. En este caso, se impondrán las sanciones ordinarias o alternativas que correspondan. **Pág. 160.** Tendrá otra Sección de revisión de sentencias, con la función de revisar las proferidas por la justicia, de conformidad con lo establecido en el numeral 58. A petición del sancionado, recibirá los casos ya juzgados por órganos jurisdiccionales o sancionados por la Procuraduría o la Contraloría, siempre que no vayan a ser objeto de amnistía o indulto. Ejercerá cualquier otra función establecida expresamente en este documento. // Tendrá también una Sección de Apelación para decidir las impugnaciones de las sentencias proferidas por cualquiera de las secciones de primera instancia. En segunda instancia no se podrá agravar la condena cuando el único apelante sea el sancionado. // Las resoluciones de las salas y secciones del componente de Justicia podrán ser recurridas en reposición ante la sala que las dictó y en apelación ante la Sección de Apelaciones del Tribunal, únicamente a solicitud del destinatario de la resolución o sentencia. **Pág. 160.** El Tribunal para la Paz estará conformado por magistrados colombianos en secciones de 5 integrantes. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sección que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio. Deberán elegirse 20 magistrados colombianos titulares, y además 4 juristas extranjeros. Estos últimos actuarán con la única finalidad de aportar un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del

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.	caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participaran en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho de voto. **Pág. 167.** Cada Sala estará compuesta por un mínimo de 6 magistrados colombianos altamente calificados y deberá incluir expertos en distintas ramas del Derecho, con énfasis en conocimiento del DIH, Derechos Humanos o resolución de conflictos. Deberá ser conformada con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres y respeto a la diversidad étnica y cultural, y será elegida mediante un proceso de selección que de confianza a la sociedad colombiana y a los distintos sectores que la conforman. // Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sala que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio, con el fin de emitir un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participaran en los debates de la Sala en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho de voto. // Se podrá disponer de un número adicional de magistrados suplentes de hasta 3 más a disposición de cada Sala, por si fuera requerida su intervención para sustituir a los magistrados titulares o para reforzar el funcionamiento de dichas Salas, a juicio de los órganos de gobierno de la Jurisdicción Especial para la Paz. **Pág. 168.**
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. La Unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual. 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 aplicará el sistema de carrera ni tendrán	La Unidad de investigación y acusación será el órgano que satisfaga el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad. **Pág. 159.** La Unidad 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. En el marco de sus funciones y competencias, podrá solicitar la colaboración que entienda necesaria a la Fiscalía General de la Nación, así como establecer acuerdos de cooperación con esta. **Pág. 169**. La Unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual. **Pág. 169.** La Unidad de Investigación y Acusación será integrada por un número suficiente de profesionales del Derecho altamente calificados en materia de investigación y acusación, y deberá incluir expertos en distintas ramas del Derecho, con énfasis en conocimiento del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Deberá contar con un equipo de investigación técnico forense, que podrá tener apoyo internacional, especialmente en materia de exhumación e identificación de restos de personas

que pertenecer a la rama judicial.	desaparecidas. Será conformada con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres y respeto a la diversidad étnica y cultural, y los integrantes serán escogidos mediante un proceso de selección que de confianza a la sociedad colombiana y a los distintos sectores que la conforman. **Pág. 169.** El mecanismo de escogencia que se establezca designará un Presidente o Presidenta inicial de la Jurisdicción Especial para la Paz, un Director o Directora de la Unidad de Investigación y Acusación y el Secretario o Secretaria ejecutiva, debiendo contemplar el reglamento de dicha jurisdicción el periodo de desempeño de los anteriores cargos y el procedimiento de elección de los sucesivos Presidentes o Presidentas, Directores o Directoras y Secretarios o Secretarias. **Pág. 169.**
Para ser elegido Magistrado del Tribunal para la Paz deberán reunirse los requisitos señalados en el artículo 232 de la Constitución Política, salvo en lo relacionado con el límite de edad.	Para ser elegido Magistrado del Tribunal para la Paz deberán reunirse los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema o del Consejo de Estado de Colombia. En ningún caso se aplicará un sistema de carrera. **Pág. 167.** Los magistrados y fiscales no tendrán que ser jueces de carrera, y no se les aplicará ninguna limitación de edad. **Pág. 280**.
Para ser elegido Magistrado de Sala deberán reunirse los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial.	Para ser elegido Magistrado de Sala deberán reunirse los mismos requisitos que para ser magistrado de Tribunal Superior de distrito judicial. En ningún caso se aplicará un sistema de carrera. **Pág. 168.**
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.	Se creará una Secretaría Ejecutiva que encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz bajo la orientación de la Presidencia de ésta. La Secretaría podrá entrar a funcionar con suficiente antelación para garantizar que esté disponible desde su inicio la infraestructura de la Jurisdicción Especial para la Paz. El Estado establecerá mecanismos económicos y financieros para la ejecución oportuna y eficaz de los recursos, que podrán provenir de diferentes fuentes nacionales e internacionales. La designación de la Secretaría Ejecutiva se hará mediante el mecanismo que determinen las partes en el proceso de conversaciones, debiendo reunir amplia experiencia en administración y altas calidades morales. **Pág. 146.** // El Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz podrá adoptar medidas cautelares anticipadas a la entrada en funcionamiento de la totalidad de las Salas y Secciones de esta Jurisdicción, para preservar documentos relacionados con el conflicto que se contengan en archivos públicos o privados, conforme a lo establecido en las leyes colombianas. **Pág. 169.**
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	Todas las sentencias del Tribunal para la Paz, así como las resoluciones de las Salas del componente de justicia que definan situaciones jurídicas o

juzgada cuando estén en firme y se garantizará su inmutabilidad.	concedan amnistía o indulto, harán tránsito a cosa juzgada cuando estén en firme y se garantizará su inmutabilidad. **Pág. 163.**
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.	El Tribunal deberá ser conformado con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres y respeto a la diversidad étnica y cultural, y será elegido mediante un proceso de selección que de confianza a la sociedad colombiana y a los distintos sectores que la conforman. **Pág. 167.**
Parágrafo 1°. 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 en el contexto y en razón del conflicto armado serán seleccionados 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 artículo 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.	El mecanismo de escogencia que se establezca designará un Presidente o Presidenta inicial de la Jurisdicción Especial para la Paz, un Director o Directora de la Unidad de Investigación y Acusación y el Secretario o Secretaria ejecutiva, debiendo contemplar el reglamento de dicha jurisdicción el periodo de desempeño de los anteriores cargos y el procedimiento de elección de los sucesivos Presidentes o Presidentas, Directores o Directoras y Secretarios o Secretarias. **Pág. 169.** Todos los integrantes del comité de escogencia deberán inspirar confianza en la ciudadanía. **Pág. 124.** El "Mecanismo de selección de los Magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz" acordado por las partes el 12 de agosto de 2016 para la selección de magistrados, fiscales y demás integrantes de la Jurisdicción Especial para la Paz, será el comité de escogencia encargado de seleccionar y nombrar a los 11 comisionados y comisionadas de la EVCNR así como a su Presidente o Presidenta Todos los integrantes del comité de escogencia deberán inspirar confianza en la ciudadanía. **Pág. 137.**
Parágrafo 2°. Mientras se cumple el procedimiento previsto para el nombramiento definitivo del Secretario Ejecutivo de la JEP la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para la libertad transitoria, anticipada y condicionada o la privación de la libertad en unidad Militar o Policial de los miembros de la Fuerza Pública, será cumplida por la persona que ha sido designada como Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz por el responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), según comunicación del 26 de enero de 2017. Estas funciones de Secretario Ejecutivo comenzarán a desarrollarse por esta persona desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo, sin necesidad de que entre en funcionamiento la JEP.	[Este punto se relaciona de manera directa con el texto de proyecto de ley de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales acordados por las partes. Precisamente, en la página 306 del AF se menciona que]: **Artículo 51. Procedimiento para la libertad transitoria condicionada y anticipada.** El Ministerio de Defensa Nacional consolidará los listados de los miembros de la Fuerza Pública que *prima facie* cumplan con los requisitos para la aplicación de la libertad transitoria condicionada y anticipada. // Para la elaboración de los listados se solicitará información a las jurisdicciones penal ordinaria y penal militar, las que deberán dar respuesta en un término máximo de 15 días hábiles. Una vez consolidados los listados serán remitidos al Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz quien verificará dichos listados o modificará los mismos en caso de creerlo necesario, así como verificará que se haya suscrito el acta de compromiso de que trata el artículo anterior. El Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz comunicará al funcionario que esté conociendo la causa penal sobre el cumplimiento de los requisitos por parte del beneficiado, para que proceda a otorgar la libertad

	transitoria condicionada y anticipada a que se refiere el artículo anterior, funcionario quien de manera inmediata adoptará la acción o decisión tendiente a materializar la misma. **Págs. 306 y 307.**

En el artículo transitorio 8º se desarrolla la procedencia de la acción de tutela contra acciones u omisiones de la JEP. Para la Universidad de Antioquia, como se manifestó en el acápite de antecedentes, esta regulación no cumple con el criterio de conexidad, toda vez que no se ajusta a los fines del Acuerdo, ni es necesaria para el desarrollo de lo pactado. A diferencia de lo expuesto por el interviniente, este Tribunal observa que este punto sí fue objeto de un acuerdo explícito entre las partes, como consecuencia del desarrollo de las atribuciones de las JEP, en el numeral 52 del punto 5.1.2[749], vinculadas con la estabilidad y eficacia de sus decisiones. De esta manera, no cabe duda alguna de que se cumple con el criterio de conexidad material. Ahora bien, y sin perjuicio del análisis que se haga más adelante, su vínculo teleológico se halla en la consagración misma en el Acto Legislativo de lo que fue acordado por los partes, buscando con ello resguardar el carácter prevalente de la JEP, entendiendo que, por esa vía, las partes logran obtener plena estabilidad y seguridad jurídica en lo acordado. El cuadro que a continuación se expone muestra la relación entre el artículo en mención y el AF:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 8°. 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 resolutiva 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. Las peticiones de acción de tutela deberán ser presentadas 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	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 resolutiva 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

[749] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 52, p. 160.

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 cumplimento de la sentencia de la Corte Constitucional no podrá ser objeto de una nueva acción de tutela.	Jurisdicción Especial para la Paz. El fallo será seleccionado si los cuatro magistrados votan en 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 que 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 cumplimento de la sentencia de la Corte Constitucional no podrá ser objeto de una nueva acción de tutela. **Pág. 161.**

En el artículo transitorio 9 se precisan las reglas para resolver los conflictos de competencia entre la JEP y la Jurisdicción Ordinaria, este mandado satisface íntegramente los criterios de conexidad material y teleológica, en tanto réplica lo acordado en el numeral 9 del punto 5.1.2 del Acuerdo Final, sobre los principios básicos del componente de justicia del SIVJRNR. Si bien es cierto que al confrontar lo aprobado en el Acto Legislativo 01 de 2017 frente a lo señalado en el AF, se advierte que un precepto se refiere al Consejo Superior de la Judicatura y el otro a la Corte Constitucional, ello no vulnera la conexidad que se demanda entre ambos textos. En efecto, el ajuste que se realizó durante el trámite legislativo tiene por objeto viabilizar la implementación de lo pactado, toda vez que, en virtud del reciente Acto Legislativo 02 de 2015, la función de definir los conflictos de competencia se trasladó a la Corte Constitucional. Se trata de un ejercicio válido por parte del Congreso de la República, pues, como se explicó al inicio de este acápite, al introducir reformas a la Carta, el principio básico de autonomía legislativa permite realizar ciertos ajustes sobre lo acordado, manteniendo la correspondencia teleológica con los propósitos del Acuerdo, más aún, como ocurre en este caso, con miras a preservar el carácter armónico de la Constitución.

Por otra parte, este Tribunal se abstiene de examinar el cumplimiento de los criterios en mención respecto del inciso 2, puesto que, como previamente se concluyó, dicha norma debe ser declarada inexequible, por no haber sido sometida al proceso de consulta previa, teniendo la obligación de hacerlo.

Únicamente en lo que atañe a la disposición objeto de análisis, el siguiente cuadro ilustra su relación con el Acuerdo Final:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 9°. 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 elegidos por esta y 3	En el supuesto de existir conflicto de competencia entre cualquier jurisdicción y la Jurisdicción Especial para la Paz, resolverá dicho conflicto una Sala Incidental conformada por 3 magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, elegidos por

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	éste, y 3 magistrados de las Salas o Secciones de la Jurisdicción Especial para la Paz no afectadas por dicho conflicto jurisdiccional, elegidos por la plenaria de la Jurisdicción Especial para la Paz. 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. **Pág. 145.**

En el artículo transitorio 10 se regula la facultad de revisión por parte de la JEP, tanto respecto de las sentencias proferidas por otra jurisdicción, como frente a las decisiones adoptadas por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. Este precepto cumple con los criterios de conexidad material y teleológica, pues constituye un desarrollo de lo previsto en el numeral 58 del punto 5.1.2 del Acuerdo Final. Tal conclusión se puede constatar en el siguiente cuadro:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 10. **Revisión de sentencias y providencias.** A petición del condenado la JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por: variación de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 5° y al inciso primero del artículo transitorio 22; 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 o en relación directa o indirecta con el conflicto, o con la protesta social, siempre que se cumplan las condiciones del Sistema.	La Sección de revisión del Tribunal para la paz tendrá las siguientes funciones: (…) **b.** A petición del condenado, revisar las sentencias proferidas por la justicia por: variación de la calificación jurídica conforme a lo establecido en el numeral 19; 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 del Sistema. **Pág. 163.** [El Tribunal para la Paz (…)] Tendrá otra Sección de revisión de sentencias, con la función de revisar las proferidas por la justicia, de conformidad con lo establecido en el numeral 58. A petición del sancionado, recibirá los casos ya juzgados por órganos jurisdiccionales o sancionados por la Procuraduría o la Contraloría, siempre que no vayan a ser objeto de amnistía o indulto. Ejercerá cualquier otra función establecida expresamente en este documento. **Pág. 160.**
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, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos.	La revisión por la Jurisdicción Especial para la Paz de las sentencias proferidas por la justicia 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. **Pág. 163.**
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 su condición de combatientes podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión da la JEP. Para los solos efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros	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 DIH, podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP. **Pág. 163.**

de las FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme.	

En el artículo transitorio 11 se establece la posibilidad de que la JEP sustituya las sanciones que hubiesen sido impuestas por la justicia ordinaria. Textualmente, el precepto en cita dispone que:

> "**Artículo transitorio 11°. 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 o alternativas de la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando el condenado reconozca verdad completa, detallada y exhaustiva, dependiendo del momento en el que efectúe tal reconocimiento, y siempre que cumpla las demás condiciones del sistema respecto a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. 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 o alternativa del Sistema. En todo caso, la Sección de Revisión ordenará la ejecución del componente restaurativo de la sanción en caso de que proceda.

Esta norma satisface los criterios de conexidad material y teleológica, en primer lugar, porque acoge el mandato acordado por las partes en el Acuerdo del 9 de noviembre de 2016, contenido en el Acuerdo Final, el cual permite que este Acto Legislativo, entre otras materias, defina: *"(…) el tratamiento que se dará a las sentencias impuestas previamente por la justicia ordinaria respecto a las personas y conductas competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz"*[750]. Se observa entonces que el documento final para la terminación del conflicto fue amplio en la temática que dejó a disposición del margen de apreciación del Congreso, permitiendo su desarrollo de diferentes maneras. De ahí que, entiende la Corte que la conexidad se cumple con la expedición de una regulación acorde con los fines de lo pactado, sin que necesariamente se requiera la adopción de un cierto contenido específico. Tal circunstancia ocurre en el caso bajo examen, en donde lo reglado apunta a dar estabilidad y seguridad jurídica a las partes, mediante la elección de un esquema normativo que resulta coherente con lo firmado, pues dispone que (i) la sustitución de la sanción penal ordinaria se realizará a través de la imposición de las sanciones propias o alternativas de la JEP, que responden al énfasis restaurativo y reparador del SIVJRNR; y que, para el efecto, (ii) debe acreditarse el mandato de condicionalidad a dicho sistema, previsto desde el artículo transitorio 1, en el que se consagra que todo beneficio se somete a que la persona reconozca verdad completa, detallada y exhaustiva, y satisfaga los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición.

En segundo lugar, el esquema de regulación adoptado acoge varios de los postulados señalados en el Acuerdo Final. Así, para empezar, se ratifica el

[750] Acuerdo Final, incorporación del Acuerdo del 9 de noviembre de 2016, numeral III, sobre el *"Acto Legislativo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz"*, subpunto No. 10, p. 281.

marco competencial de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz en la ejecución de la atribución de sustitución de sanciones[751]. También se reitera que la imposición de aquellas que se consideran propias al sistema depende del cumplimiento del mandato de condicionalidad[752]. Y, por último, se niega la posibilidad de agravar las sanciones ya impuestas[753].

En conclusión, nada en el artículo transitorio 11 puede considerarse como ajeno a lo pactado en el Acuerdo Final, ni tampoco alejado de los objetivos que se buscan a través de dicho documento, por lo que se satisfacen plenamente los criterios de conexidad material y teleológica.

En el artículo transitorio 12 se establece la forma como se deben expedir las normas que rigen el procedimiento ante la JEP, incluyendo su reglamento interno. También se prescribe la manera en que la Procuraduría General de la Nación puede participar en dicha jurisdicción; aunado a una serie de reglas probatorias frente a la valoración de los testimonios y a la prohibición de presumir el carácter masivo o sistemático de las conductas punibles objeto de investigación.

Todos los asuntos regulados en este artículo se encuentran en una relación de conexidad directa con lo previsto en el Acuerdo Final y, por ende, se entiende que teleológicamente apuntan a su desarrollo, con el objeto de facilitar la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Esta relación se constata a partir de lo consagrado en el numeral 46 del punto 5.1.2 del AF, referente a los *"(...) procedimientos, órganos y sanciones del componente de justicia del SIVJRNR"*. Allí, precisamente, (i) se estipula que los magistrados elaborarán las normas procesales que regirán los trámites ante la JEP, en términos concordantes con las garantías constitucionales del debido proceso, luego de lo cual deberán ser incorporadas al ordenamiento jurídico mediante la aprobación del Congreso; (ii) se faculta el señalamiento de las reglas de organización y funcionamiento de dicha justicia especializada, a través de la expedición autónoma de su reglamento interno; (iii) a la vez que, entre otras, se consagra el mismo criterio de valoración probatoria de los testimonios. Si bien nada se dice de forma expresa respecto de la prohibición de presumir el carácter masivo o sistemático de las conductas investigadas, o del hecho de inferir de que fueron parte de un plan o política de ejecución de crímenes a gran escala, tal omisión en nada afecta su conexidad, toda vez que, por una parte, corresponden a un desarrollo normativo de los objetivos de

---

[751] El Acuerdo Final señala que: *"En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz."*, p. 150.
[752] En este punto, el AF dispone que: *"Las sanciones propias de la JEP, que se impondrán a quienes reconozcan verdad y responsabilidad*", p. 164.
[753] El Acuerdo Final en un texto similar al aprobado en el artículo transitorio 11 señala que: *"La Sección de revisión del Tribunal para la paz tendrá las siguientes funciones: **a.**- A solicitud de la Sala de definición de situaciones jurídicas, las condenas impuestas por la justicia serán remitidas a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz con el fin de que esta, si se reúnen las condiciones, decida la sanción correspondiente de conformidad con el listado de sanciones y determine si ya hubo un cumplimiento efectivo de la misma, sin perjuicio de la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y la no repetición. Dicha sentencia nunca podrá agravar la sanción previamente impuesta por la justicia."*, p. 163. Énfasis por fuera del texto original.

estabilidad y seguridad jurídica en los que se funda el Acuerdo Final, al requerir que toda conclusión a la que se llegue por los órganos de la JEP debe estar fundada en *"pruebas legalmente producidas"*; y por la otra, porque la consagración de la citada prohibición permite armonizar la implementación de lo pactado, con el derecho penal de acto al cual refiere el artículo 29 de la Constitución[754]. Así las cosas, no cabe presumir responsabilidad por las condiciones que pudieron rodear el conflicto, sino por los actos conscientes y libres que se hayan cometido. De esta manera, con la salvedad de que el examen frente a la participación de la Procuraduría requiere de un análisis en particular, el siguiente cuadro ilustra la relación estrecha que existe entre el artículo transitorio 12 y el AF:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 12. 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, incluido el régimen disciplinario aplicable a sus funcionarios que no sean Magistrados. 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 como intervinientes según los estándares nacionales e internacionales y los parámetros establecidos en el Acuerdo Final y doble instancia en el marco de un modelo adversarial. También regularán los parámetros que deberán ser utilizados por la JEP para evaluar si se han presentado o no incumplimientos de las condiciones del sistema, así como la forma de graduar en cada caso las consecuencias que tales incumplimientos acarrean, siempre dentro de los parámetros fijados en el	El acto legislativo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz, se presentará ante el Congreso de la República al día siguiente de la entrada en vigencia del "*Acto Legislativo 01 de 7 de julio de 2016, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"* o a la mayor brevedad en caso de que dicho Acto Legislativo 01 de 7 de julio de 2016 no llegará a entrar en vigencia. // Dicho Proyecto tendrá los siguientes contenidos: (…) 5º.- La facultad de los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz para proponer al Congreso las normas procesales de la Jurisdicción Especial para la Paz, conforme a lo dispuesto en el numeral 46 del acuerdo de creación de dicha jurisdicción, normas que contemplarán también la garantía del Derecho a la defensa y del debido proceso, así como la libertad de escoger abogado acreditado para el ejercicio de la profesión en cualquier país. Una vez que los magistrados de la Jurisdicción para la Paz hayan elaborado las propuestas de norma procesales estas serán tramitadas por el Congreso. **Pág. 280.**

[754] En la Sentencia C-365 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, reiterando lo expuesto en la Sentencia C-077 de 2006, M.P: Jaime Araujo Rentería, se explicó que: *"La Constitución colombiana consagra el Derecho Penal de acto, en cuanto erige un Estado Social de Derecho, que tiene como uno de sus pilares el respeto de la dignidad humana (Art. 1º), asigna el carácter de valor fundamental a la libertad de las personas (preámbulo) en sus diversas modalidades o manifestaciones, destaca que todas las personas nacen libres (Art. 13) y que toda persona es libre (Art. 28) y preceptúa específicamente en relación con la responsabilidad penal que nadie puede ser reducido a prisión o arresto ni detenido sino por motivo previamente definido en la ley (Art. 28) y que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al "acto que se le imputa", como también que toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente "culpable"(Art. 29)" // En la doctrina penal se distingue entre el Derecho Penal de autor y el Derecho Penal de acto. i) En el primero, el sujeto responde por su ser, por sus condiciones sicofísicas o su personalidad, que se consideran peligrosos para la sociedad, por su supuesta inclinación natural al delito, con un criterio determinista, de modo que el sujeto resulta condenado por la naturaleza a sufrir las condenas penales, por obra del destino y, por tanto, de modo fatal o inevitable. En este orden de ideas no es relevante que aquel cometa infracciones, sino que tenga la potencialidad de cometerlas. ii) En el segundo, el sujeto responde por sus actos conscientes y libres, es decir por la comisión de conductas conocidas y queridas por el mismo, previstas expresa y previamente en la ley como contrarias a bienes fundamentales de la sociedad y de sus miembros y que hacen a aquel merecedor de una sanción. Esta clase de Derecho, inspirado por la filosofía liberal y fundado en la dignidad humana, ha sido acogido por los regímenes políticos democráticos y encuentra fundamento en varios preceptos de la Constitución colombiana, entre ellos el Art. 29. Por sus fundamentos filosóficos y políticos, la responsabilidad derivada de esta última concepción del Derecho Penal es necesariamente subjetiva, es decir, exige la existencia de la culpabilidad, en alguna de las modalidades previstas en la ley, en la comisión de la conducta".*

Acuerdo Final.	46.- (…) Los magistrados de las salas y secciones de la Jurisdicción Especial para la Paz elaborarán las normas procesales que regirán los procedimientos, normas que deberán contemplar cuando menos los siguientes principios: el Sistema será adversarial y respetará el debido proceso y el principio de imparcialidad, contemplará la debida publicidad y garantizará el principio de contradicción en la valoración de la prueba y la defensa, así como la doble instancia, y dará cumplimento a los principios contemplados en el numeral 14. Las anteriores normas procesales deberán incorporarse al derecho interno colombiano. **Pág. 153.** 14.- Todas las actuaciones en el componente de justicia, de conformidad con las reglas aplicables a la Jurisdicción Especial para la Paz, respetarán los derechos fundamentales del debido proceso, defensa, asistencia de abogado, presunción de inocencia y la independencia e imparcialidad de los magistrados de las salas y secciones, así como de los integrantes de la Unidad de Investigación y Acusación. La Jurisdicción Especial para la Paz aplicará el principio de favorabilidad en todas sus actuaciones, en especial respecto al tratamiento a recibir por cualquier persona sometida a esta Jurisdicción (…). **Pág. 146.**
El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, a solicitud de alguno de los Magistrados de la sección que conozca del caso, podrá intervenir en las diligencias que el Magistrado establezca, para la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz.	
En los supuestos en los que la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad solicite a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz que haga comparecer a una persona respecto de la cual hubiere fundamentos claros y suficientes que hagan presumir su participación determinante en una de las conductas que trata el numeral 40 del Punto 5.1.2 del Acuerdo Final, la Sala no podrá fundamentar su solicitud, ni la sección podrá ordenarles comparecer con base exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otras pruebas.	De conformidad con el numeral 48 (t) y el 58 (e) serán llamados a comparecer ante la Jurisdicción Especial para la Paz, por parte de la Sección de Revisión del Tribunal, aquellas personas que hubieran tenido una participación determinante en una de las conductas de que trata el numeral 40 y no hubieren comparecido previamente ante la Sala de Verdad y Reconocimiento. **Pág. 149.** (…) 48.- La Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas tendrá las siguientes funciones: (…) **h.** Una vez recibidos todos los informes establecidos en los apartados b) y c) describiendo conductas, **los contrastará**, y después de haber tenido en cuenta la versión de que trata el literal (e), en caso de apreciar que existen bases suficientes para entender que la conducta existió, que la persona mencionada participó y que la conducta corresponde a tipos penales no amnistiables, deberá ponerlos a disposición de los presuntos responsables para que por ellos se tome la decisión de comparecer o no comparecer a efectuar reconocimiento de verdad y responsabilidad o comparecer a defenderse de las imputaciones formuladas. **Pág. 155.**
Cuando un testigo declare contra alguna persona por conductas de competencia de la Jurisdicción	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 otras pruebas. 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. Sin incluir normas procesales, 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, 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 precisará las funciones del Presidente y del Secretario Ejecutivo, así como las relaciones entre ellos y los demás órganos de la JEP, establecerá un mecanismo para la integración de la Sección del Tribunal para la Paz que garantice la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP, fijará el procedimiento que esta deba aplicar para el desarrollo de sus funciones y señalará los mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión de la JEP, a cargo de su Secretaría Ejecutiva, siempre que no menoscaben su autonomía.	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. **Pág. 146.** El acto legislativo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz, se presentará ante el Congreso de la República al día siguiente de la entrada en vigencia del "Acto Legislativo 01 de 7 de julio de 2016, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" o a la mayor brevedad en caso de que dicho Acto Legislativo 01 de 7 de julio de 2016 no llegará a entrar en vigencia. // Dicho Proyecto tendrá los siguientes contenidos: (…) 3º.- El reconocimiento de la facultad de los magistrados y magistradas integrantes de la JEP para adoptar el reglamento de dicha jurisdicción. **Pág. 280.** Los magistrados de las salas y secciones de la Jurisdicción Especial para la Paz adoptarán, en el ejercicio de su autonomía, el reglamento de funcionamiento y organización de la Jurisdicción Especial para la Paz, respetando los principios de imparcialidad, independencia y las garantías del debido proceso, evitando cualquier re victimización y prestando el debido apoyo a las víctimas conforme a lo establecido en los estándares internacionales pertinentes. Este reglamento también definirá las causales y procedimientos de recusación e impedimento de magistrados. Estos tendrán movilidad para ser asignados a las distintas salas y secciones en función de la acumulación de trabajo de unas y otras, y conforme a los criterios que en el Reglamento se determinen. **Pág. 153**. Después de que el Tribunal para la Paz haya concluido sus funciones, el Reglamento de la Jurisdicción establecerá un mecanismo para la integración de una Sección del mismo cuya función principal será garantizar la estabilidad y eficacia de las Resoluciones y Sentencias adoptadas por el componente de justicia del SIVJRNR, así como su cumplimiento. **Pág. 160**. Los magistrados de Sala y los que integren el Tribunal para la Paz estarán sometidos al mismo régimen disciplinario que el previsto por las leyes colombianas para jueces y magistrados. La adopción de medidas disciplinarias, así como su aplicación y verificación, será realizada por una comisión integrada por un magistrado de cada Sala y un magistrado de cada sección del Tribunal para la Paz, elegida conforme a lo indicado en el Reglamento de funcionamiento y organización de la Jurisdicción, siempre sin la participación del magistrado afectado por la solicitud de aplicación

	del régimen disciplinario. **Pág. 168**. Las víctimas gozan de los derechos a la verdad, justicia, reparación, y garantías de no repetición. Para garantizar estos derechos participarán en el SIVJRNR conforme a lo establecido en los reglamentos de desarrollo del componente de justicia, y, entre otros, deberán ser oídas en los supuestos de priorización y selección de casos. Los reglamentos deberán respetar el derecho de las víctimas a una justicia pronta, cumplida y eficiente. **Pág. 147**.
La ley determinará qué actuaciones procesales de las que corresponde desarrollar a las Salas de la JEP deben estar protegidas por la reserva con el fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad de todos aquellos cuyas conductas sean competencia de la JEP.	Todos los acuerdos a los que lleguemos sobre los puntos de la Agenda y en particular sobre el Punto 5 "Víctimas" deben contribuir a la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos de todos y todas. Los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos por igual, lo que significa que les pertenecen por el hecho de serlo, y en consecuencia su reconocimiento no es una concesión, son universales, indivisibles e interdependientes y deben ser considerados en forma global y de manera justa y equitativa. En consecuencia, el Estado tiene el deber de promover y proteger todos los derechos y las libertades fundamentales, y todos los ciudadanos el deber de no violar los derechos humanos de sus conciudadanos. **Pág. 125**.
Parágrafo. Las normas que regirán la Jurisdicción Especial de Paz, incluirán garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso, encaminadas a que las víctimas puedan satisfacer sus derechos a la verdad, justicia y reparación en el marco de la JEP con medidas diferenciales y especiales para quienes que se consideren sujetos de especial protección constitucional. Igualmente, deberán garantizar los principios de tratamiento penal especial condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas, centralidad de las víctimas, integralidad, debido proceso, no regresividad en el reconocimiento de derechos y enfoque diferencial y de género.	El componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -en adelante el SIVJRNR- se denomina Jurisdicción Especial para la Paz. Los objetivos del componente (…) son satisfacer los derechos de las víctimas (…). **Pág. 143**. El funcionamiento del componente de justicia dará énfasis a las necesidades de las víctimas mujeres, niñas y niños, quienes sufren de una manera desproporcionada y diferenciada los efectos de las graves infracciones y violaciones cometidas con ocasión del conflicto. Las reparaciones deben responder al llamado de las Naciones Unidas que todo acuerdo de paz debe adoptar un enfoque de género, reconociendo las medidas de reparación y restauración, el sufrimiento especial de las mujeres, y la importancia de su participación activa y equitativa en el componente de justicia del SIVJRNR. **Pág. 144.** Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia del SIVJRNR es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. **Pág. 145.**

Finalmente, en lo que atañe a la posibilidad del Procurador General de la Nación de intervenir en la JEP, por sí o por sus delegados o agentes, la Corte advierte que se trata de una situación que no aparece contemplada en el Acuerdo Final. Sin embargo, no por ello puede considerarse como un asunto ajeno a lo pactado o si se quiere inconexo con el mismo, pues se trata de un componente cuya definición es esencial para articular la justicia transicional con las instituciones constitucionales existentes. Tanto es así que habilitó un profundo debate, en especial, en las sesiones que se llevaron a cabo en el

Senado de la República[755], en donde la participación de la Procuraduría se vinculó con el respeto al sistema de frenos y contrapesos, y con la realización de su objeto funcional en favor de los derechos de las víctimas, asunto prioritario al cual apunta el Acto Legislativo 01 de 2017, y al que también refiere con insistencia el AF. Por lo anterior, este Tribunal concluye que la determinación de las relaciones entre la JEP y la Procuraduría es un tema con una conexión clara frente a la implementación articulada de lo pactado, por lo que se satisfacen los criterios de conexidad material y teleológica.

En el artículo transitorio 13 se establecen los criterios genéricos que se deben emplear para imponer las sanciones de la JEP, junto con una remisión al Acuerdo Final para definir las hipótesis en las que procede cada una de ellas. En este caso, ambas conexidades están dadas por la referencia expresa a lo pactado, incluyendo una réplica textual del Acto Legislativo al Acuerdo Final, en la primera parte de la norma objeto de análisis, como pasa a demostrarse en el siguiente cuadro:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 13. 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.	Las sanciones 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 (…). **Pág. 164.**

En el artículo transitorio 14 se prevé el régimen sancionatorio que se aplicará a los magistrados de la JEP. En él se les asimila a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y al mismo tiempo se les confiere inviolabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias, salvo si se comprueba que actuaron con miras a favorecer indebidamente intereses propios o ajenos. La mayor parte de la norma réplica lo previsto en los numerales 65 y 66 del punto 5.1.2 del Acuerdo Final, por lo que satisface los criterios de conexidad material y teleológica. Tan solo no existe una mención expresa a la regla de inviolabilidad, la cual se considera que suple un vacío en un aspecto no abordado expresamente por las partes, pero que resulta esencial para viabilizar la implementación de lo pactado, pues permite operativizar la autonomía e independencia de la JEP, en el ejercicio de sus funciones, como soporte básico para brindar estabilidad y seguridad jurídica a quienes acudan o se sometan al componente de justicia del SIVJRNR. Por ello, a juicio de la Corte, la norma en estudio en nada desconoce los requisitos de conexidad que se exigen en el Acto Legislativo 01 de 2016. El siguiente cuadro, en todo caso, ilustra la relación entre los textos previamente mencionada:

[755] Este tema se desarrolla en el acápite 4.5.2 sobre los principios de consecutividad e identidad flexible, en particular en el numeral xxiii.

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 14. 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, así como al régimen disciplinario previsto por la ley para jueces y Magistrados de las otras jurisdicciones. En todo caso, no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos. 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 Sala y los que integren el Tribunal para la Paz estarán sometidos al régimen especial penal previsto por las leyes colombianas para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, salvo por el contenido de sus decisiones. **Pág. 168.** Los magistrados de Sala y los que integren el Tribunal para la Paz estarán sometidos al mismo régimen disciplinario que el previsto por las leyes colombianas para jueces y magistrados. **Pág. 168.** La adopción de medidas disciplinarias, así como su aplicación y verificación, será realizada por una comisión integrada por un magistrado de cada Sala y un magistrado de cada sección del Tribunal para la Paz, elegida conforme a lo indicado en el Reglamento de funcionamiento y organización de la Jurisdicción, siempre sin la participación del magistrado afectado por la solicitud de aplicación del régimen disciplinario. **Pág. 168.**
Los Magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz estarán sometidos a las causales de impedimentos definidas por la ley procesal penal vigente.	A los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz les serán de aplicación las causales de impedimento del artículo 56 de la Ley 906 de 2004, o la norma que en el futuro la reemplazara. **Pág. 168.**

En el artículo transitorio 15 se regula el plazo de funcionamiento de la JEP y se establece la posibilidad de que se conforme la Sección de Estabilidad y Eficacia de Resoluciones y Sentencias dentro del Tribunal para la Paz. Esta disposición, como se observa en el siguiente cuadro, sigue íntegramente la línea de lo pactado en el Acuerdo Final, por lo que se satisfacen los criterios de conexidad material y teleológica.

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 15. 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 acto legislativo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz, se presentará ante el Congreso de la República al día siguiente de la entrada en vigencia del "*Acto Legislativo 01 de 7 de julio de 2016, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"* o a la mayor brevedad en caso de que dicho Acto Legislativo 01 de 7 de julio de 2016 no llegará a entrar en vigencia. // Dicho Proyecto tendrá los siguientes contenidos: (…) 10º.- La entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz a partir de la aprobación de este Acto Legislativo sin necesidad de ninguna norma de desarrollo, sin perjuicio de la aprobación de las normas de procedimientos y lo que establezca el reglamento de dicha jurisdicción. **Pág. 281.**
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	El plazo para la conclusión de las funciones de la Jurisdicción Especial para la Paz consistentes en la presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación, de oficio o como consecuencia de los informes que tratan los literales b) y c) del numeral 48, será de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en

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.	funcionamiento de la totalidad de Salas y Secciones de la Jurisdicción Especial para la Paz, y un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad jurisdiccional, plazo este último que de ser necesario podrá ser prorrogado para concluir su actividad. **Pág. 145**. El reconocimiento de verdad y responsabilidad por la realización de las conductas podrá hacerse de manera individual o colectiva, de forma oral o mediante escrito remitido a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP, desde que se hayan recibido los Informes mencionados en el numeral 48 y una vez instalada la Sala. El plazo para recibir los Informes previstos en el numeral 48 será de 2 años y podrá prorrogarse, de forma pública y suficientemente motivada, por periodos sucesivos de tres meses hasta un periodo máximo de 3 años desde que se haya constituido la totalidad de Salas y Secciones de la Jurisdicción Especial para la Paz, salvo causa excepcional debidamente motivada en la que el plazo podrá ser moderadamente extendido por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. **Pág. 153.**
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 lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 7 transitorio y en el inciso final del artículo 12 transitorio de este acto legislativo.	La Sección de estabilidad y eficacia de Resoluciones y Sentencias prevista en el último párrafo del numeral 52 podrá constituirse en cualquier momento en que resulte necesaria, sin limitación temporal alguna. **Pág. 145.**

En el artículo transitorio 16 se establece la competencia de la JEP sobre los terceros y se estipula, nuevamente, la regla probatoria frente a la actuación de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, referente a que no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP[756].

Lo primero que destaca esta Corporación es que el inciso 3[757], siguiendo lo expuesto con anterioridad, guarda conexidad material con lo previsto en el Acuerdo Final, pues este último les impone a los órganos de la JEP el deber de corroborar probatoriamente todos los informes recibidos, sin que puedan ser utilizados como la única fuente para sustentar sus decisiones. Así, desde una perspectiva general, el numeral 14 del punto 5.1.2 del AF señala que: *"Todas las decisiones judiciales sobre las responsabilidades y sanciones de personas serán debidamente motivadas y fundamentadas en pruebas confiables y admisibles ante tribunales de justicia"*[758]; mientras que, con un enfoque específico, el literal h) del numeral 48 del mismo acápite del documento en cita estable que: *"La Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas tendrá las*

[756] Se trata de una norma que guarda conexidad con lo previsto en el inciso 3 del artículo transitorio 12, según el cual: *"(…) [L]a Sala no podrá fundamentar su solicitud, ni la sección podrá ordenarles comparecer con base exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otras pruebas".*

[757] *"En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otros medios prueba."*

[758] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 14, p. 146.

siguientes funciones: (…) Una vez recibidos todos los informes establecidos en los apartados b) y c) describiendo conductas, ***los contrastará****, y después de haber tenido en cuenta la versión de que trata el literal (e), en caso de apreciar que existen bases suficientes para entender que la conducta existió, que la persona mencionada participó y que la conducta corresponde a tipos penales no amnistiables, deberá ponerlos a disposición de los presuntos responsables para que por ellos se tome la decisión de comparecer o no comparecer a efectuar reconocimiento de verdad y responsabilidad o comparecer a defenderse de las imputaciones formuladas."*[759] Por lo tanto, el tercer inciso reglamenta una materia clara y estrechamente relacionada con los contenidos específicos del Acuerdo Final, en cumplimiento del criterio de conexidad material.

Lo segundo que advierte este Tribunal, como se expuso en el acápite de antecedentes, es que varias ONG piden declarar la inexequibilidad del inciso 1[760], por desconocer supuestamente el criterio de conexidad material. La razón que apoya esta solicitud se halla en la referencia a los numerales 63, 58e, 48t, 32 y 40 del punto 5.1.2 Acuerdo Final, según los cuales, en palabras de los intervinientes, la competencia de la JEP es *"sobre* ***TODAS*** *las personas que directa o indirectamente cometieron delitos en el contexto del conflicto armado, sin distingo entre combatientes y no combatientes"*[761], por lo que **no** hace parte del AF, el concepto de *"voluntariedad"* que se introduce en el artículo cuestionado.

Sobre el particular, la Corte destaca que la inclusión de la competencia de la JEP sobre los terceros está consignada en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final, en el componente de justicia del SIVJRNR. Como punto de partida, el numeral 15 reconoce que: *"El funcionamiento del componente de justicia del SIVJRNR es inescindible y se aplicará de manera simultánea e integral a todos los que participaron directa e indirectamente en el conflicto armado"*. Sin embargo, allí mismo se aclara que su ámbito de aplicación *"(…) está determinado por lo señalado en los numerales 9 y 32"*[762]. El segundo de los numerales en cita refiere a la competencia de la JEP, a partir del uso del criterio subjetivo, en el que, entre otras, se extiende su aplicación a quienes incurrieron en conductas *"(…) de financiación o colaboración con los grupos paramilitares, o con cualquier actor del conflicto, que no sean resultado de coacciones, respecto de aquellas personas que tuvieron una participación activa o determinante en la comisión de los crímenes competencia de esta jurisdicción, según lo establecido en el numeral 40, salvo que previamente hubieren sido condenadas por la justicia por esas mismas conductas. (…)"*[763].

Por fuera de esta vinculación obligatoria de terceros a la JEP que se pactó en

---

[759] *Ibídem*, pp. 154 y 155. Énfasis por fuera del texto original.
[760] *"Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición."*
[761] Cuaderno 8, folio 873. Sombreado por fuera del texto original.
[762] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 15, p. 146.
[763] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 32, p. 149.

el Acuerdo, y sobre la cual se insiste en los numerales 48 y 58, al describir las atribuciones de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz[764], también se acogió una formula genérica en el numeral 63 del citado documento, conforme a la cual: *"Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados hayan contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, **podrán** acogerse a los mecanismos de justicia, sin perjuicio de lo establecido en los numerales 32, 48t y 58e de este documento, y recibir el tratamiento especial que las normas determinen siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición."*

De acuerdo con lo anterior, así como en el Acuerdo se prevé una competencia obligatoria de la JEP frente a terceros, a partir del cumplimiento de ciertas condiciones, también se incluye una fórmula de incorporación voluntaria de los mismos, al señalar que ellos *"**podrán**"* acogerse a los mecanismos de justicia. Bajo esta perspectiva, el inciso 1 del artículo transitorio 16, a diferencia lo expuesto por los intervinientes, sí cumple con el criterio de conexidad material, pues la referencia al elemento potestativo en el acceso a la JEP, sí se encuentra esbozado dentro de las materias que fueron suscritas en el Acuerdo Final. Lo mismo ocurre con el inciso 2, en el que se sigue la fórmula de vinculación obligatoria previamente mencionada, incluyendo un ejercicio de configuración, propio de la autonomía del Congreso, al insertar la definición de *"participación determinante"*, cuyo contenido, en el ámbito de fijación de la competencia de la JEP, guarda una clara y estrecha relación con los contenidos específicos del AF.

El siguiente cuadro ilustra el vínculo material existente entre el citado documento y lo regulado en el inciso 2:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	**ACUERDO FINAL**
Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieran tenido una participación activa o determinante en la comisión de los siguientes delitos: el genocidio, delitos de lesa humanidad, los graves crímenes de guerra - esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y	También serán de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz las conductas de financiación o colaboración con los grupos paramilitares, o con cualquier actor del conflicto, que no sean resultado de coacciones, respecto de aquellas personas que tuvieron una participación activa o determinante en la comisión de los crímenes competencia de ésta jurisdicción, según lo establecido en el numeral 40, salvo que previamente hubieren sido condenadas por la justicia por esas mismas conductas. **Pág. 149.** No serán objeto de amnistía ni indulto ni de

[764] *"**48.** La Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas tendrá las siguientes funciones: (...) t. Cuando tres meses antes de presentar la resolución de conclusiones, a juicio de la Sala una persona respecto de la cual hubiere fundamentos claros y suficientes que hagan presumir su participación determinantes en una de las conductas de que trata el numeral 40, deba ser incluida en la resolución de conclusiones o ser remitida a la Unidad de Investigación o Acusación, pero la persona se hubiere negado a comparecer, la Sala deberá solicitarle a la Sección de Revisión del Tribunal que la obligue a efectuar tal comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz". "**58.** La Sección de Revisión del Tribunal para la Paz tendrá las siguientes funciones: e) Pronunciarse sobre las solicitudes efectuadas por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad solicitando se ordene comparecer a alguna persona ante la Jurisdicción Especial de Paz, y decidiendo el órgano ante el cual deberá comparecer".*

otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. Se entiende por participación determinante para estos efectos aquella acción eficaz y decisiva en la realización de los delitos enunciados.	beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática -, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. **Pág. 151.** 48. La Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas tendrá las siguientes funciones: (…) **t.** Cuando tres meses antes de presentar la resolución de conclusiones, a juicio de la Sala una persona respecto de la cual hubiere fundamentos claros y suficientes que hagan presumir su participación determinantes en una de las conductas de que trata el numeral 40, deba ser incluida en la resolución de conclusiones o ser remitida a la Unidad de Investigación o Acusación, pero la persona se hubiere negado a comparecer, la Sala deberá solicitarle a la Sección de Revisión del Tribunal que la obligue a efectuar tal comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz. **Pág. 157.** La Sección de Revisión del Tribunal para la Paz tendrá las siguientes funciones: (…) e) Pronunciarse sobre las solicitudes efectuadas por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad solicitando se ordene comparecer a alguna persona ante la Jurisdicción Especial de Paz, y decidiendo el órgano ante el cual deberá comparecer. **Pág. 164.**

Por último, a juicio de este Tribunal, no cabe duda de que también se cumple el criterio de conexidad teleológica respeto de todo el artículo transitorio 16, ya que, como se deriva de lo expuesto, su contenido normativo busca facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo, al mismo tiempo que se inscribe en un contexto dirigido a brindar seguridad jurídica a uno de los actores con presencia en el conflicto armado.

En el artículo transitorio 17 se establece el tratamiento diferenciado para los agentes del Estado. Al respecto, la Corte encuentra que esta disposición guarda plena conexidad material y teleológica con lo dispuesto en el Acuerdo, al constituir sus mandatos una réplica textual de lo previsto en este último documento, como se aprecia en el siguiente cuadro anexo:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 17. Tratamiento diferenciado para Agentes del Estado. El componente de Justicia del SIVJRNR también se aplicará respecto de los Agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de este, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho tratamiento deberá tenerse en	El componente de Justicia también se aplicará respecto de los agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garante de derechos por parte

cuenta la calidad de garantes de derecho por parte del Estado. Se entiende por Agentes del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como Miembro de las Corporaciones Públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios, que hayan participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado. Para que tales conductas puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, estas debieron realizarse mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno, y sin ánimo de enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser este el determinante de la conducta delictiva.	del Estado. Se entiende por agente del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como miembro de las corporaciones públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus entidades descentralizadas, territorialmente y por servicios, que haya participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. Para que tales conductas puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, éstas debieron realizarse mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno y sin ánimo de enriquecimiento personal indebido, o en caso de que existiera, sin ser éste el determinante de la conducta delictiva.

4.7.3.5. En el capítulo IV del Acto Legislativo 01 de 2017, contentivo del artículo transitorio 18, se regula la reparación integral en el SIVJRNR con dos componentes principales. En el primero se consagra que el Estado garantizará dicha reparación frente a las víctimas de graves violaciones a los DDHH y al DIH con ocasión del conflicto armado, para lo cual se exige que la misma debe ser adecuada, diferenciada y efectiva, priorizando la distribución de las medidas entre las víctimas, a partir del uso de los criterios de acceso universal, igualitario y equitativo, dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional[765]. Esta disposición guarda plena conexidad con lo pactado en el AF, en concreto, con los mandatos generales de reparación a los cuales alude el punto 5.1.2, así como con los principios descritos en el punto 5.1.3, sobre las *"medidas de reparación integral para la construcción de paz"*[766].

Cabe destacar que el Acuerdo, en general, refiere al deber de garantía que tendría el Estado, con miras a asegurar la reparación integral. Así se destaca en varios de sus apartes, por ejemplo, al consagrar que *"[la] responsabilidad de los destinatarios del SIVJRNR no exime al Estado de su deber de respetar y garantizar el pleno goce de los derechos humanos y de sus obligaciones, conforme al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos"*[767], o cuando menciona que *"(…) el Estado colombiano tiene el deber de asegurar, por medios razonables dentro de su*

[765] El primer componente corresponde al inciso único del artículo transitorio 18, conforme al cual: *"**Artículo transitorio 18. 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."*

[766] Acuerdo Final, punto 5.1.3, pp. 178 y subsiguientes.

[767] Acuerdo Final, punto 5.1.2, p. 146.

alcance, la verdad, justicia, reparación, y medidas de no repetición, con respecto a las graves infracciones del DIH y graves violaciones de los derechos humanos."[768], o al reiterar que *"(…) [el] Estado concurrirá subsidiariamente a la reparación de las víctimas cuando quienes individualmente causaron los daños en el marco del conflicto no tengan recursos suficientes para repararlos"*[769].

Si bien el AF no define expresamente la forma cómo se operativizará la reparación integral, ni tampoco prevé los criterios que se deberán tener en cuenta para asegurar la distribución de las medidas entre todas las víctimas; lo cierto es que tales aspectos fueron puestos de presente como asuntos que tendrían que ser objeto de reformas normativas y del desarrollo de políticas públicas, con el propósito de garantizar la construcción de una paz estable y duradera. Precisamente, en el punto 5.1.3.7 del AF, se señala que el Gobierno deberá poner en marcha *"reformas normativas y de política"*, en lo referente a la atención y reparación integral a las víctimas, entre otros aspectos, para hacer los ajustes necesarios *"a las **prioridades** de ejecución de recursos, a los planes de ejecución de metas, y a los **criterios de priorización poblacional** y territorial para su ejecución"*[770].

De esta manera, la concreción que el Acto Legislativo realiza al identificar el alcance de la reparación integral y al prever los criterios que se tendrán en cuenta al hacer uso de la técnica de la priorización de medidas, satisfacen los requisitos de conexidad material y teleológica, pues simplemente llenan espacios en donde el propio Acuerdo Final hizo un llamado al ejercicio de la potestad de configuración, en términos que resultan acordes con los objetivos de lo pactado, sobre todo cuando se admite que el restablecimiento final de los derechos de las víctimas es parte fundamental de la construcción de una paz estable y duradera[771].

Adicional a lo expuesto, en el segundo componente del artículo transitorio 18, que corresponde al parágrafo, se establece que: *"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 a garantizar la no repetición".* En varias intervenciones, se afirma que esta disposición desconoce el criterio de conexidad material, toda vez que, (i) la centralidad de las víctimas y la no negociabilidad de sus derechos, son incompatibles con la consagración de una excepción al deber de reparación integral a cargo de los excombatientes. Además, el punto 5.1.2 del Acuerdo, al desarrollar el tema del contenido, alcance y límites de la concesión de amnistías e indultos, (ii) en ningún momento excluye el deber de los combatientes desmovilizados de contribuir materialmente a la reparación de las víctimas.

---

[768] Acuerdo Final, punto 5.1.2, p. 147.
[769] Acuerdo Final, punto 5.1.3, p. 186.
[770] Acuerdo Final, punto 5.1.3.7, p. 185. Énfasis por fuera del texto original.
[771] Acuerdo Final, acápite 5, p. 124.

A diferencia de lo expuesto por los intervinientes, aun cuando efectivamente –en el capítulo 5– nada se dice sobre la exclusión de la acción indemnizatoria como consecuencia de la aplicación de la amnistía, del indulto o de otra forma de renuncia a la persecución penal, dicha cláusula se encuentra incorporada dentro del *"proyecto de ley de amnistías, indultos y tratamientos penales especiales"* convenido entre las partes, cuyo contenido se integra al Acuerdo Final[772]. Precisamente, al referir a los efectos de la amnistía, se señala que esa figura *"extingue la acción y la sanción penal principal, la* ***acción de indemnización de perjuicios derivada de la conducta punible****, y la responsabilidad derivada de la acción de repetición cuando el amnistiado haya cumplido funciones públicas. Lo anterior, sin perjuicio del deber del Estado de satisfacer el derecho de las víctimas a la reparación integral en concordancia con la Ley 1448 de 2011. Todo ello sin perjuicio de las obligaciones de reparación que sean impuestas en cumplimiento de lo establecido en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición."*[773] Esta misma línea se sigue cuando se hace una referencia general a los efectos de la renuncia a la persecución penal[774].

De donde se deriva que, el parágrafo del artículo transitorio 18, sí guarda una relación de conexidad material con lo prescrito en el Acuerdo Final, sin que se hayan alterado los deberes de contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la adopción de otras medidas de reparación[775] y garantizar la no repetición de lo ocurrido. En este punto, la relación entre el AF y lo dispuesto en el Acto Legislativo también es evidente, sí se tiene en cuenta que en el primero se señala que: *"La concesión de amnistías o indultos o el acceso a cualquier tratamiento especial, no exime del deber de contribuir, individual o colectivamente, al esclarecimiento de la verdad conforme a lo establecido en este documento."*[776]

Finalmente, a juicio de este Tribunal, también se satisface el criterio de conexidad teleológica, en la medida en que lo dispuesto en el Acto Legislativo asegura la implementación de lo pactado, puntualmente, en lo que las partes diseñaron como desarrollo de las figuras de amnistía, indulto y

---

[772] Precisamente, en la página 279 del Acuerdo Final se señala que: *"El Gobierno Nacional y las FARC-EP, acuerdan: I. Ley de Amnistías, Indultos y Tratamientos Penales Especiales. // Las partes acuerdan que el Gobierno Nacional presentará ante el Congreso de la República la propuesta de proyecto de Ley de Amnistías, Indultos y Tratamientos penales especiales, cuyos contenidos se adjuntan a este Acuerdo. (...)"*

[773] Acuerdo Final, p. 302. Énfasis por fuera del texto original.

[774] *"La renuncia a la persecución penal extingue la acción y la sanción penal, así como la acción de indemnización de perjuicios derivada de la conducta punible y la responsabilidad derivada de la acción de repetición. Lo anterior, sin perjuicio del deber del Estado de satisfacer el derecho de las víctimas a la reparación integral en concordancia con la Ley 1448 de 2011. Todo ello sin perjuicio de las obligaciones de reparación que sean impuestas en cumplimiento de lo establecido en el Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No repetición."*

[775] En la página 179 del Acuerdo Final, al describir el componente de reparación, se señala que: *"[las] acciones de contribución a la reparación por los daños causados (...) podrán incluir entre otras, la participación en obras de reconstrucción de infraestructura en los territorios más afectados por el conflicto, la participación en los programas de limpieza y descontaminación de los territorios de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG), la participación en los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, la contribución a la búsqueda, ubicación, identificación y recuperación de restos de personas muertas o dadas por desaparecidas en el contexto y con ocasión del conflicto, y la participación en programas de reparación del daño ambiental, como por ejemplo la reforestación."*

[776] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 27, p. 148.

tratamientos penales especiales. Por esa vía, como lo dispone el inciso 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, se ofrecer garantías de cumplimiento, de estabilidad y de seguridad jurídica respecto de lo acordado.

4.7.3.6. En el capítulo V, conformado por el artículo transitorio 19, se regula lo relativo a la extradición, precepto frente al cual no cabe ninguna duda en el cumplimiento de los criterios de conexidad, al recoger las previsiones señaladas en el numeral 72 del punto 5.1.2 del AF. El siguiente cuadro ilustra la relación existente entre ambos textos:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 19. 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, trátese 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.	No se podrá conceder la extradición ni tomar medidas de aseguramiento con fines de extradición respecto de hechos o conductas objeto de este Sistema, ocasionados u ocurridos durante el conflicto armado interno o con ocasión de este hasta la finalización del mismo, trátese 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. **Pág. 170.**
Dicha garantía de no 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 SIVJRNR.	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 SIVJRNR. **Pág. 170.**
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 o cuando se trate de una conducta estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas y que hubiere tenido lugar antes de concluir este, la remitirá a la Sala de Reconocimiento para lo de su competencia, en este supuesto excluyendo siempre la extradición. En caso de que la ejecución de la conducta haya comenzado con posterioridad a la firma del Acuerdo Final y no esté estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas, la remitirá a la autoridad judicial competente para que sea investigada y juzgada en Colombia, sin excluir la posibilidad de extradición.	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. **Pág. 170.** El Gobierno Nacional se compromete a no tramitar ninguna solicitud de extradición que afecte a las personas contempladas en el numeral 72 del Acuerdo de la JEP, hasta la entrada en vigor del Acto Legislativo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz. **Pág. 281.**
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	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 SIVJRNR 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.	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 SIVJRNR 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. **Pág. 170.** 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 justificadas que dependan de la colaboración de otras instituciones. **Pág. 170.**

4.7.3.7. En el capítulo VI, relativo a la participación en política, en el que tan sólo se incluye el artículo transitorio 20, se establece una prescripción normativa que réplica lo pactado en el Acuerdo Final, por lo que se satisfacen plenamente los criterios de conexidad material y teleológica. La relación que existe entre ambos textos se puede verificar en el siguiente cuadro:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 20. ***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.** 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.	La imposición de cualquier sanción en el SIVJRNR no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política, para lo cual las partes acordarán las reformas constitucionales pertinentes. **Pág. 150.** [R]especto 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 puestas 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. **Pág. 69.**

4.7.3.8. En el capítulo VII, conformado por los artículos transitorios 21 a 26, se consagran las normas aplicables a los miembros de la Fuerza Pública para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. Para comenzar, en el artículo transitorio 21, se establece el mandato del *tratamiento diferenciado* para los miembros de la FFMM, con el objeto de precisar el alcance del carácter inescindible de la JEP, respecto de uno de los actores que tuvo una participación directa en la confrontación armada derivada del conflicto. Como se expuso en el acápite de intervenciones, uno de los intervinientes señala que esta disposición desconoce el criterio de conexidad material, al entender que su contenido normativo es contrario a lo

previsto en el Acuerdo.

A juicio de este Tribunal, el interviniente pasa por alto que el propio Acuerdo Final prevé la existencia de un *tratamiento diferenciado* para los agentes del Estado, que, en el contexto de lo pactado, se enfoca primordialmente en los miembros de la Fuerza Pública. Por ende, en la medida en que el Acto Legislativo facilita la concreción de una medida adoptada por las partes, la Corte entiende que se cumple con el criterio de conexidad material, y más aún, se satisface el criterio de conexidad teleológica, cuando se advierte que esa regulación se dirige a propender por el de cierre definitivo del conflicto, al incluir dentro de los beneficios de esta justicia especial, no sólo a los miembros de los grupos armados al margen de la ley, sino también a aquellos que, desde el Estado, tenían a su cargo la defensa del orden constitucional.

En desarrollo de lo expuesto, el siguiente cuadro ilustra la relación de conexidad existente entre el AF y lo previsto en el artículo transitorio 21, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	**ACUERDO FINAL**
Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. En virtud del carácter inescindible de la Jurisdicción Especial para la Paz, en relación con los Miembros de la Fuerza Pública 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. En consecuencia, las normas contenidas en este capítulo serán aplicables únicamente a los miembros de la Fuerza Pública respecto de conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, sin perjuicio de la aplicación respecto de ellos de las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores, siempre que no sean contrarias a la naturaleza de las contenidas en este capítulo.	El funcionamiento del componente de justicia del SIVJRNR es inescindible y se aplicará de manera simultánea e integral a todos los que participaron directa e indirectamente en el conflicto armado, y sus decisiones ofrecerán garantías de seguridad jurídica a todos los anteriores. Su ámbito de aplicación está determinado por lo señalado en los numerales 9 y 32. **Pág. 146.** 32.- El componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación, y No Repetición se aplicará a todos los que participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado (…) respecto de los agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste, [la] aplicación (…) se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garante de derechos por parte del Estado. **Págs. 148 y 149.** 34.- El tratamiento de justicia para los integrantes de las FARC-EP, para los agentes del Estado y para otros actores que hayan participado en el conflicto, ya sea como combatientes o como no combatientes, cuando hayan cometido delitos, puede ser diferente pero equilibrado y equitativo. **Pág. 150.** 44.- En concordancia con lo anterior, respecto a los agentes del Estado, se establece un tratamiento especial, simultáneo, equilibrado y equitativo basado en el Derecho Internacional Humanitario. **Pág. 152.** [Dentro del Acuerdo del 9 de noviembre de 2016, como parte del Acuerdo Final, también se menciona:] Las partes acuerdan que el Gobierno Nacional presentará ante el Congreso de la República la propuesta de proyecto de Ley de Amnistías, Indultos y Tratamientos penales especiales, cuyos contenidos se adjuntan a este Acuerdo. // Dicho proyecto consta de cuatro títulos (…) Un tercer título relativo a los tratamientos penales especiales diferenciados para

	agentes del Estado. **Pág. 279.** [Finalmente, en el Acuerdo del 19 de agosto de 2016, el cual igualmente se incluye en el Acuerdo Final, se señala que:] El Secretario Ejecutivo también asumirá las siguientes responsabilidades relacionadas con el cumplimiento de los acuerdos sobre dejación de armas de las FARC-EP y concesión de amnistías, indultos y tratamientos especiales, incluidos los diferenciados para los Agentes del Estado: (…) [para ello] [sujetará su actuación a] los listados que elabore para el efecto el Ministerio de Defensa Nacional. **Págs. 285 y 286.**

El artículo transitorio 22 dispone los criterios para realizar la calificación jurídica de las conductas cometidas por los miembros FFMM, destacando las fuentes del derecho aplicables por la JEP. Para uno de los intervinientes, como se mencionó en el acápite de antecedentes, esta disposición desconoce el criterio de conexidad material, pues omite tener como fuente al Derecho Penal Internacional, al mismo tiempo que ordena la remisión al *"Código Penal vigente al momento de la comisión del hecho"* y a las *"reglas operacionales".* Esto supone no tener en cuenta los criterios de sistematicidad y generalidad en relación con los crímenes de lesa humanidad cometidos por agentes del Estado, excluir de sanción penal a las conductas que no estaban calificadas en la legislación interna al momento de su ocurrencia, y reproducir nociones y prácticas contrarias a los derechos humanos, como ocurre con el daño colateral.

Para la Sala Plena, los reparos que se realizan corresponden a cuestiones de fondo, que no se relacionan con el criterio de conexidad material, el cual exige que, a través del *fast track*, solo se pueden regular materias que tengan una conexión clara, estrecha y directa con el Acuerdo Final. Precisamente, sobre la base de la posibilidad de brindar un tratamiento simétrico en algunos aspectos, pero *diferenciado* en otros, y en ejercicio del principio básico de autonomía normativa, el Congreso determinó cuáles son los criterios que se utilizarán para calificar las conductas de los miembros de las FFMM, siguiendo para el efecto los parámetros que fueron mencionados por las partes. De esta manera, el siguiente cuadro ilustra la relación de conexidad existente entre lo previsto en el Acto Legislativo y lo consagrado en el AF:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 22. 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	Para efectos del SIVJRNR, los marcos jurídicos de referencia incluyen principalmente el Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Las secciones del Tribunal para la Paz, las Salas y la Unidad de Investigación y Acusación, al adoptar sus resoluciones o sentencias harán 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

favorabilidad. En la valoración de la conducta de los miembros de la Fuerza Pública, también se tendrán en cuenta las reglas operacionales vigentes al momento de la comisión del hecho, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal.	obligatoria del principio de favorabilidad. **Pág. 147.** En concordancia con lo anterior, respecto a los agentes del Estado, se establece un tratamiento especial, simultáneo, equilibrado y equitativo basado en el Derecho Internacional Humanitario. Dicho tratamiento diferenciado valorará lo establecido en las reglas operacionales de la fuerza pública en relación con el DIH. **Pág. 152.**

Por lo demás, el artículo en cita también satisface el criterio de conexidad teleológica, pues su objeto es facilitar la implementación del Acuerdo Final, en el componente referente a la determinación del tratamiento diferenciado que se otorgará a los miembros de la FFMM dentro de la JEP.

En el artículo transitorio 23 se prevén los criterios para determinar cuándo una conducta fue cometida por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, en el caso puntual de los miembros de la Fuerza Pública. Aun cuando su contenido, al revisar el Acuerdo Final, no fue expresamente abordado por las partes, su conexidad –tanto material como teleológica– se encuentra en la importancia de precisar los parámetros que permitirán definir la competencia de la JEP respecto a dichos agentes del Estado, como actor que cumplió un rol específico dentro del conflicto, y frente al cual se prevé la necesidad de consagrar un tratamiento diferenciado, pero también equitativo, simétrico y equilibrado. De esta manera, se advierte que este precepto especifica la generalidad del AF, cuando en él se menciona que: *"El componente de justicia también se aplicará respecto de los agentes del Estado que hubieren cometidos delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultaneo y simétrico. En dicho tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garante de derechos por parte del Estado"*[777].

En el artículo transitorio 24 se estipula la responsabilidad de mando, el cual recoge básicamente lo previsto en el numeral 44 del punto 5.1.2 del Acuerdo Final, incorporando aspectos que guardan relación clara y directa con lo pactado, dentro del ámbito de configuración del Congreso, con miras a prever el tratamiento diferenciado ya mencionado con anterioridad. Su aprobación se entiende en el contexto de ofrecer seguridad jurídica a los mandos superiores de la Fuerza Pública, al mismo tiempo que permite establecer las responsabilidades que les pueda caber por su participación en el conflicto. Todo ello dentro del objetivo de lograr un esquema de estabilidad y de cierre jurídico frente a los hechos ocurridos, que posibilite la construcción de una paz estable y duradera.

El siguiente cuadro permite ilustrar las relaciones existentes entre el AF y lo previsto en el Acto Legislativo:

[777] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 32, p. 149.

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 24. Responsabilidad del mando. Para la determinación de la responsabilidad del mando, la Jurisdicción Especial para la Paz aplicará, en el caso de los miembros de la Fuerza Pública, el Código Penal Colombiano, el Derecho Internacional Humanitario como ley especial, y las reglas operacionales de la Fuerza Pública en relación con el DIH siempre que ellas no sean contrarias a la normatividad legal.	(…) respecto a los agentes del Estado, se establece un tratamiento especial (…) basado en el Derecho Internacional Humanitario. **Pág. 152.** Dicho tratamiento diferenciado valorará lo establecido en las reglas operacionales de la fuerza pública en relación con el DIH. **Pág. 152.**
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 prevenir que se cometa o se siga cometiendo la conducta punible, siempre y cuando las condiciones fácticas lo permitan, y de haber ocurrido, promover las investigaciones procedentes.	En ningún caso la responsabilidad del mando podrá fundarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito de jurisdicción. **Pág. 152.** 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 y después de la realización de la respectiva conducta, así como en los medios a su alcance para prevenir, y de haber ocurrido, promover las investigaciones procedentes. **Pág. 152.**
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.	

Así las cosas, es claro que el artículo transitorio 24 desarrolla normativamente los puntos que en esencia se plantearon dentro del Acuerdo Final. Si bien se adicionan algunos elementos y se enlistan los criterios que guiarán la labor de los operadores jurídicos de la JEP, dicha actuación se hace en el marco de implementar lo pactado, y con miras a facilitar el desarrollo del componente de justicia del SIVJRNR.

El artículo transitorio 25 prevé las sanciones que la JEP puede imponer a los miembros de la Fuerza Pública, las cuales deberán tener un contenido reparador, así como de restricción de libertades y derechos[778]. El vínculo de

[778] La norma en cita dispone que: *"**Artículo transitorio 25°. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz.** En el caso de miembros de la Fuerza Pública, las sanciones propias del Sistema tendrán un contenido*

conexidad material y teleológica se encuentra en lo prescrito en el numeral 60 del punto 5.1.2 del Acuerdo Final, en donde expresamente se refiere a la posibilidad de disponer la aplicación de las sanciones propias, alternativas y ordinarias a los agentes del Estado[779], así como a la necesidad de preservar el fuero carcelario, en el caso de que la sanción que se imponga implique la privación efectiva de la libertad[780].

Al cierre de este capítulo, se encuentra el artículo transitorio 26, en el que se estipula la exclusión de la acción de repetición y el llamamiento en garantía para los miembros de la Fuerza Pública[781]. A juicio de esta Corporación, pese a que varios intervinientes consideran que este precepto se aleja del principio de centralidad de las víctimas, lo cierto es que satisface igualmente los criterios de conexidad material y teleológica, por una parte, porque en el proyecto de ley de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales que se incorpora al Acuerdo, se establece que la renuncia a la persecución penal para los agentes del Estado impide el ejercicio de la acción de repetición y el llamamiento en garantía[782]; y por la otra, porque si bien podría considerarse que la formula incorporada en el Acto Legislativo es más amplia, el ajuste que se realiza mantiene plenamente la correspondencia teleológica con los fines del Acuerdo, en donde más allá de la obligación concreta de indemnizar por parte del victimario, se prevé la calidad de garante del Estado respecto del deber de satisfacer el derecho a la reparación integral, como se explicó previamente.

4.7.3.9. Finalmente, en el capítulo VIII, se incluyen el artículo transitorio 27, así como los artículos 2 a 5 del Acto Legislativo. Para empezar, en la primera de las disposiciones en cita se estipula la que se denomina como la cláusula de prevalencia del Acuerdo Final, cuyo contenido guarda plena conexidad material y teleológica con lo dispuesto en este último documento, al

---

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, subrogados 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 y a promover actividades orientadas a la no repetición del daño causado una vez puesto en libertad."

[779] *"Las sanciones propias del sistema aplicables a los agentes del Estado, serán decididas por el Estado, respetando lo ya establecido en la JEP respecto a las sanciones propias, alternativas y ordinarias."* Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 60, p. 166.

[780] *"Respecto a la ejecución de las sanciones, en el caso de los agentes del Estado se aplicará el fuero carcelario que les corresponda atendiendo a su condición de civiles o integrantes de la Fuerza Pública, sujeto al monitoreo propio de este sistema."*, *Ibídem,* p. 166.

[781] El precepto en mención señala que: "***Artículo transitorio 26°. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública.*** *En el caso de miembros de la Fuerza Pública 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."*

[782] *"La renuncia a la persecución penal también genera los siguientes efectos: (…) 5. Impide el ejercicio de la acción de repetición y del llamamiento en garantía contra los Agentes del Estado, sin perjuicio del deber del Estado de satisfacer el derecho de las víctimas a la reparación integral".* Acuerdo Final, texto pactado entre las partes referente a la ley de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales, p. 305.

reproducir lo preceptuado en el numeral 15 del punto 5.1.2 del capítulo 5. En el cuadro que sigue a continuación se ilustra la relación existente entre el texto del AF y lo dispuesto en el Acto Legislativo:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	ACUERDO FINAL
Artículo transitorio 27. Prevalencia del Acuerdo Final. En caso de que con posterioridad a la aprobación del presente acto legislativo, se aprobaran leyes o normas que al otorgar tratamientos diferenciados a agentes del Estado o a otras personas por conductas relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado, fueran combatientes o no combatientes, provocaren que los anteriores sean excluidos de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, o tuvieren como resultado la inaplicación de dicha jurisdicción o la inaplicación de las condiciones referidas a las sanciones que se recogen en el Acuerdo Final de 24 de noviembre de 2016 respecto de dichas personas, el Tribunal Especial para la Paz ejercerá su jurisdicción preferente en las materias de su competencia conforme al presente acto legislativo.	En caso de que con posterioridad a la firma del acuerdo sobre Jurisdicción Especial para la Paz, se aprobaran leyes o normas que al otorgar tratamientos diferenciados a agentes del Estado o a otras personas por conductas relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado, fueran combatientes o no combatientes, provocaren que los anteriores sean excluidos de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, o tuvieren como resultado la inaplicación de dicha jurisdicción o la inaplicación de las condiciones referidas a las sanciones que se recogen en el presente texto respecto de dichas personas, el Tribunal Especial para la Paz ejercerá su jurisdicción preferente en las materias de su competencia conforme a lo establecido en este documento. **Pág. 146.**

De otro lado, en el artículo 2 del Acto Legislativo, que adiciona un paragrafo al artículo 122 del Texto Superior, se establece la habilitación para el ejercicio de la función pública a quienes se hayan acogido al marco de la justicia transicional. Esta norma guarda conexidad material, por una parte, por ser una aplicación específica del derecho a participar en la conformación del poder político en su modalidad de ocupar cargos públicos (CP art. 40.7)[783]; y por la otra, porque en el capítulo 3 del AF, se alude al proceso de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC, a través del desenvolvimiento de actividades políticas, públicas, sociales o humanitarias. Precisamente, en relación con el acceso a la *función pública*, se resalta lo acordado en el punto referente a los cuerpos de seguridad y protección[784], en donde se menciona la necesidad de crear las condiciones que permitan la vinculación de personal de confianza del partido político que surja del tránsito de las FARC a la actividad legal, para lo cual se podrá acudir a la contratación laboral directa de sus miembros como servidores públicos, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar la figura de los contratos temporales de prestación de servicios. Por lo demás, la conexidad teleológica se deriva de la circunstancia de que, a través de esta disposición, como ya se dijo, se promueve la reincorporación como vía para alcanzar la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Sin embargo, cabe transcribir su rigor normativo para efectos de verificar con mayor detenimiento el cumplimiento del criterio de conexidad material:

"**ARTÍCULO 2°. Agréguese un parágrafo al artículo 122 de la Constitución Política:**

[783] Dice la norma en cita: *"Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 7.- Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse".*
[784] Acuerdo Final, punto 3.4.7.4.3, pp. 90 a 92.

> **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, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo 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 cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta 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 del 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, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.
>
> Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de Derechos Humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control."

De la transcripción de la norma se observa que, en virtud del inciso primero, parecería que la habilitación para el ingreso a la función pública y para celebrar contratos con el Estado tendría una vocación general, referente a todo tipo de proceso que se adelante en el marco de la justicia transicional, incluyendo el vinculado con la Jurisdicción Especial para la Paz. No obstante, tal consideración no se aviene con el criterio de conexidad material, por virtud del cual debe entenderse que a través del *fast track*, sólo se pueden regular materias que tengan una conexión clara, estrecha y directa con lo plasmado en el Acuerdo Final. En virtud de lo anterior, es exigible una lectura restrictiva de la norma que limite su alcance al actual proceso de justicia transicional, en aras de autorizar su expedición a través de la vía dispuesta en el Acto Legislativo 01 de 2016.

Tal lectura lleva a concluir que el citado parágrafo que se agrega al artículo 122 de la Constitución, debe entenderse como una disposición de *carácter transitorio*, que solo aplica respecto de quienes se sometan al marco jurídico de la JEP. De esta manera, el inciso primero, al regular el caso de los miembros de los grupos armados al margen de la ley, más allá del conjunto de requisitos que allí se imponen para poder acceder a la función pública o para poder contratar con el Estado, circunscribe su aplicación a los miembros de las FARC que hayan suscrito el acuerdo de paz o que se hayan desmovilizado individualmente, a través del régimen jurídico que en su momento les haya sido aplicable, siempre que, como ya se dijo, sean sometidos a la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, en los términos del Acto Legislativo 01 de 2017.

Ello se refuerza con lo dispuesto en el inciso segundo, en donde expresamente

se señala que el ingreso a la función pública y a la posibilidad de suscribir contratos con el Estado, se 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 del 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, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas".*

En conclusión, por razones de conexidad, el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2017, en cuanto agrega un parágrafo al artículo 122 de la Constitución, tiene un carácter transitorio, en la medida en que los beneficios que allí se consagran se predican únicamente del actual proceso de justicia transicional, como ya se expuso, derivado del marco competencial de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Ahora bien, adicional a lo expuesto, en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2017, se modifica el inciso 4 del artículo transitorio 66 de la Constitución Política, señalando que *"los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, **salvo en los asuntos que sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz**. (...)"*[785]. A continuación, la norma en cita se refiere a los criterios de selección y a los efectos que pueden derivarse de su aplicación, los cuales al ser objeto de una ley estatutaria, se sujetan a la prohibición de no poder *"alterar lo establecido en el Acuerdo de creación de la JEP y sus normas de desarrollo"*.

Son dos las razones que exteriorizan la conexidad material y teleológica de esta disposición con lo pactado en el Acuerdo Final. La primera de ellas se concreta en el hecho de que el citado documento también recoge los criterios de priorización y selección como parte de su forma de administrar justicia[786].

---

[785] El aparte subrayado corresponde a la modificación introducida por el Acto Legislativo 01 de 2017.

[786] En varios apartes el AF se refiere a los criterios de priorización y selección como se destaca a continuación: *"48.- La Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas tendrá las siguientes funciones: (...) o. A efectos de emitir su resolución, deberá concentrarse desde un inicio en los casos más graves y en las conductas o prácticas más representativas; (...) s. Para asegurar el funcionamiento eficiente, eficaz y célere del componente de Justicia, la Sala tendrá las más amplias facultades para organizar sus tareas, integrar comisiones de trabajo, fijar prioridades, acumular casos semejantes y definir la secuencia en que los abordará, así como adoptar criterios de selección y descongestión. Al ejercer estas facultades tendrá en cuenta la necesidad de evitar tanto que las conductas graves y representativas queden impunes, así como prevenir la congestión del Tribunal.",* p. 157. *"50.- La Sala de definición de situaciones jurídicas tendrá las siguientes funciones: (...) c. Con el fin de que se administre pronta y cumplida Justicia, determinar los posibles mecanismos procesales de selección y priorización para quienes no reconozcan verdad y responsabilidad. En la adopción de sus determinaciones esta Sala valorará las decisiones adoptadas por la Sala de Reconocimiento respecto de la concentración de sus funciones en los casos más representativos, según lo establecido en los literales l) y p) del numeral 48 de este documento.",* p. 158. *"51.- La Unidad de investigación y acusación será el órgano que satisfaga el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad. Tendrá las siguientes funciones: (...) d. Organizar sus tareas, integrar comisiones de trabajo, fijar prioridades, acumular casos semejantes y definir la secuencia en que los abordará, así como adoptar criterios de selección y descongestión. Al ejercer estas facultades tendrá en cuenta la necesidad de*

Y, la segunda, se deriva de la circunstancia de que, a través de la preservación del carácter especial de la JEP, se garantiza la implementación de lo pactado, guardando la respectiva armonización con las reglas generales que rigen la aplicación de la justicia transicional, en el denominado marco jurídico para la paz.

En el artículo 4º se prevé la derogatoria expresa del artículo transitorio 67 de la Constitución, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2012, esta norma guarda conexidad material y teleológica con el Acuerdo Final, toda vez que, al suprimir la reforma introducida a través del citado Acto Legislativo, se faculta la participación en política, sin las limitaciones originalmente establecidas en el mencionado marco jurídico para la paz[787]. En este orden de ideas, como se resaltó con anterioridad, el Acuerdo Final expresamente menciona 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 las partes acordarán las reformas constitucionales pertinentes****"*[788].

Por último, en el artículo 5º se consagra la regla de vigencia, que es una norma inescindible a la naturaleza de todo precepto jurídico y, en esa medida, necesaria para lograr la implementación del Acuerdo Final. El citado documento refiere a lo anterior, cuando al describir el contenido del acto de creación de la JEP, menciona que, entre otros aspectos, deberá incluir: *"La entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz a partir de la aprobación (…) [del] Acto Legislativo (…)"*[789].

4.7.3.10. Por todo lo anterior, esta Corporación concluye que el Congreso de la República observó el requisito de competencia referente al cumplimiento de los criterios de conexidad material y teleológica para expedir el Acto Legislativo 01 de 2017, razón por la cual, en este punto, se cumplieron con las exigencias especiales previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016. Este examen de conexidad, por lo demás, destaca que el vínculo existente entre el desarrollo normativo planteado en el acto de reforma y el Acuerdo Final es *objetivo*, *estricto* y *suficiente*. Lo primero, por cuanto no se regulan aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación. Lo segundo, porque las disposiciones aprobadas responden de manera precisa a lo pactado en los capítulos 3 y 5 del AF. Y, lo tercero, porque –como se demostró– entre las materias objeto de regulación y el contenido del AF, lo que se advierte es un grado de estrecha proximidad.

4.7.4. Para finalizar las consideraciones sobre el control de forma, cabe

---

evitar que las conductas graves y representativas queden impunes, así como prevenir la congestión del Tribunal.", p. 159.

[787] El artículo transitorio 67 de la Constitución, como ya se ha dicho, establecía que: *"Una ley estatutaria regulará cuáles serán los delitos considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política. No podrán ser considerados conexos al delito político los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática, y en consecuencia no podrán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos".*

[788] Acuerdo Final, punto 5.1.2, numeral 36, p. 150. Énfasis por fuera del texto original.

[789] Acuerdo Final, Acuerdo del 9 de noviembre de 2016, numeral 10, p. 281.

referirse a dos puntos expuestos en las intervenciones ciudadanas. El primero tiene que ver con la supuesta exigibilidad del *criterio de necesidad estricta* en la valoración de los actos legislativos expedidos en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Para la Corte, este requisito no resulta aplicable, debido a que el acto de reforma constitucional, a diferencia de los decretos proferidos por las facultades extraordinarias otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016, tiene su origen en el órgano representativo por excelencia, esto es, en el Congreso de la República, lo que asegura la legitimidad democrática en su expedición, incluso bajo las condiciones especiales del *fast track*, pues comporta un nivel de deliberación y de participación ausente en la promulgación de un decreto con fuerza de ley.

El segundo se vincula con la incorporación que se solicita de los principios de bilateralidad y autenticidad, por virtud de los cuales se debe excluir de las reformas todo aquello que se haya estipulado por fuera de la mesa de diálogo o que traspase los estrictos términos acordados por las partes. A juicio de este Tribunal, estos requisitos no se encuentran previstos en el Acto Legislativo 01 de 2016, ni en la Constitución, ni en la Ley 5ª de 1992, razón por la cual no pueden ser tenidos en cuenta como parámetros de control del Acto Legislativo 01 de 2017, como se deriva de lo previsto en esta sentencia y, en especial, de lo reseñado en el acápite 4.2.

5. Del control sobre los vicios de sustitución de la Constitución

5.1. Estándares y metodología del juicio de sustitución del Acto Legislativo 01 de 2017

5.1.1. En los acápites precedentes se efectuó un análisis formal y procedimental, orientado a evaluar la regularidad en el trámite para la expedición del Acto Legislativo 01 de 2017, y un análisis competencial, encaminado a valorar el ejercicio de las atribuciones normativas que le fueron otorgadas al Congreso de la República para expedir reformas constitucionales mediante un procedimiento especial y abreviado, para implementar el Acuerdo Final. A continuación, se realizará el tercer tipo de escrutinio anunciado, mediante el denominado "juicio de sustitución", con el propósito de determinar si el constituyente secundario se excedió en el ejercicio de sus competencias de reforma de la Carta Política, por suprimir o anular alguno de sus elementos definitorios.

Tal como se explicó en los acápites precedentes, en la medida en que el análisis recae sobre un acto reformatorio de la Constitución, no es procedente su revisión material sino únicamente un examen competencial que se enfoca en establecer si el constituyente secundario se desbordó en el ejercicio de sus competencias reformatorias, al suprimir, eliminar o sustituir alguno de los componentes esenciales del ordenamiento superior. En este orden de ideas, el escrutinio judicial tiene como referente de control los elementos fundamentales y transversales de la Constitución Política, y no los contenidos puntuales de dicho instrumento ni tampoco manifestaciones específicas y accidentales de aquellos ejes, y el ejercicio analítico se encamina a establecer

si tales piezas fueron eliminadas, siguiendo los estándares metodológicos fijados por la Corte Constitucional para estos efectos[790].

5.1.2. Sin embargo, el juicio de sustitución que se efectúa a continuación tiene algunas particularidades, derivadas, primero, de las facultades normativas especiales con fundamento en las cuales fue expedida la reforma constitucional; segundo, de que esta última se inscribe en un escenario de transición hacia la paz, y tercero, de que este instrumento consagra un sistema integral y cohesionado de verdad, justicia, reparación y no repetición.

5.1.2.1. En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2017 fue expedido con base en las atribuciones que le fueron conferidas al Congreso de la República en el Acto Legislativo 01 de 2016, acto legislativo que, a su turno, dispone que los instrumentos dictados con fundamento en dichas potestades deben ser objeto de un control automático, integral y único de constitucionalidad[791].

Esta exigencia tiene tres efectos específicos en el escrutinio judicial: (i) primero, a diferencia de lo que ocurre en los juicios ordinarios de sustitución, en principio, la revisión debería recaer sobre todas las medidas legislativas contenidas en la reforma constitucional, y no sólo sobre aquellas que hayan sido individualizadas e identificadas previamente en una demanda de inconstitucionalidad, entre otras cosas porque al tratarse de un control automático, la revisión es oficiosa y se activa sin necesidad de que exista un cuestionamiento público a la validez del acto; en otras palabras, en la terminología de este Tribunal, la *"premisa menor"* del juicio se encontraría integrada por todas las disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2017; (ii) segundo, los parámetros del control también difieren del juicio ordinario de sustitución, ya que mientras en esta última hipótesis el examen se efectúa tomando como referente de análisis los componentes esenciales de la

---

[790] Sobre la metodología del juicio de sustitución *cfr*. las sentencias: (i) C-332 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, en relación con el procedimiento legislativo especial para la paz; (ii) C-112 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, en relación con la reforma constitucional al equilibrio de poderes; (iii) C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa, en relación con el procedimiento legislativo especial para la paz; (iv) C-373 de 2016, MM.PP. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en relación con la reforma al equilibrio de poderes y reajuste institucional; (v) C-285 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, en relación con la reforma al equilibrio de poderes y reajuste institucional; (vi) C-577 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez, en relación con el Marco Jurídico para la Paz; (vii) C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en relación con el Marco Jurídico para la Paz; (viii) C-470 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos, en relación con el régimen constitucional de las regalías; (ix) C-1056 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, en relación con el régimen de inhabilidades de los congresistas; (x) C-249 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, en relación con el régimen jurídico de las personas vinculadas de manera provisional a la administración pública; (xi) C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en relación con el incidente de impacto fiscal; (xii) C-170 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, en relación con la supresión de la autonomía del órgano regulador del servicio público de televisión; (xiii) C-141 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, en relación con el referendo reeleccionista para permitir un segundo mandato presidencial consecutivo; (xiv) C-588 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en relación con los empleados vinculados como provisionales a la administración pública; (xv) C-757 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil, en relación con la moción de censura; (xvi) C-1040 de 2005, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en relación con la figura de la reelección presidencial; (xvii) C-970 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, en relación con la habilitación legislativa dada al Presidente en materias que son reserva de ley; (xviii) C-1200 de 2003, MM.PP. Manuel José Cepeda y Rodrigo Escobar Gil, en relación con la implementación del sistema acusatorio; (xix) C-551de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, en relación con los referendos.

[791] Artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Constitución que han sido identificados previamente en una acción de inconstitucionalidad, en este caso la exigencia de control integral y exhaustivo hace necesario que la Corte identifique en la reforma los elementos que puedan aparecer como problemáticos desde una perspectiva de sustitución, y que luego confronte tales elementos con aquellos ejes esenciales de la Carta Política que podrían quedar comprometidos, de suerte que, al menos en principio, con la presente revisión quede definitivamente establecida la validez del Acto Legislativo 01 de 2017[792]; (iii) y finalmente, el ejercicio analítico difiere del juicio ordinario de sustitución, ya que mientras en este último la controversia se estructura en función de las acusaciones planteadas por el accionante, y eventualmente por los intervinientes, de modo que el examen apunta a evaluar tales cargos, para descartarlos o avalarlos, en el caso del Acto Legislativo 01 de 2017 la litis constitucional no se configura en función de los señalamientos formulados por los accionantes, puesto que el análisis apunta a determinar, en abstracto, la validez de la reforma.

5.1.2.2. En segundo lugar, en la medida en que el Acto Legislativo 01 de 2017 establece el marco jurídico para un escenario transicional específico, en el contexto de un proceso de paz, el escrutinio judicial debe ajustarse a la naturaleza del mismo, teniendo en cuenta dos hechos constitucionalmente relevantes que repercuten directamente en el alcance del control competencial, así:

- De una parte, se trata de escenarios que por su propia naturaleza exigen transformaciones sustantivas en la estructura institucional y en las dinámicas del funcionamiento social, y que, además, se encuentran precedidos de delicados procesos transaccionales y de negociación política que revisten un alto nivel de complejidad, orientados a la terminación del conflicto armado y a la consecución de la paz. Por ello, el escrutinio parte del reconocimiento del especial margen de apreciación con el que cuentan los actores políticos para rediseñar las estructuras estatales y para reconfigurar la vida política, económica y social en aras de este propósito fundamental, lo que en últimas implica una flexibilización del juicio de sustitución[793].

---

[792] Sobre el alcance, las dificultades y los efectos jurídicos del control integral de las reformas constitucionales expedidas con fundamento en el Acto Legislativo 01 de 2016 se encuentra el concepto del Ministerio Público, así como las intervenciones del Ministerio del Interior, del Ministerio de Justicia, de la Presidencia de la República, de DEJUSTICIA y de los ciudadanos Sergio Rojas Blanco, Rodolfo Arango, Catalina Botero y Rodrigo Uprimny.

[793] Ya este Tribunal ha reconocido la flexibilización del escrutinio judicial en los escenarios de transición. En la Sentencia C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, por ejemplo, la Corte evaluó la validez del Marco Jurídico para la Paz, y en particular, la facultad al Estado para centrar la función persecutoria de los delitos en los máximos responsables de los crímenes de lesa humanidad, en los delitos de genocidio y en los crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, y para renunciar a su deber de investigación y sanción en relación con todos los demás delitos cometidos en el marco del conflicto armado; este tribunal sostuvo que en contextos de transición en los que el Estado debe idear fórmulas para armonizar la justicia y la paz, el juez constitucional debe considerar la complejidad de este proceso, y adaptar el juicio de sustitución a esta dificultad; partiendo de esta premisa, sostuvo, en relación con la norma que habilitaba al Estado para renunciar a la persecución penal de los delitos que no tuviesen la connotación anterior, que no sustituían el deber de investigar, juzgar y sancionar las violaciones graves a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. // En el mismo sentido, en la Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa, la Corte evaluó la validez del acto legislativo que confirió al Congreso la potestad para reformar la Constitución y las leyes sin sujeción al procedimiento ordinario de reforma constitucional y de expedición de leyes, y al Presidente para asumir funciones legislativas, cuando tuviesen por objeto desarrollar y materializar el Acuerdo Final entre las FARC y el gobierno nacional; la Corte

Precisamente, sobre este punto algunos de los intervinientes en el proceso y algunos participantes en la audiencia pública de los días 6 y 7 de julio de 2017 sostuvieron que el escrutinio judicial del Acto Legislativo 01 de 2017 debe ser *"doblemente ponderado"*[794], de modo que únicamente aquellas medidas que resultan manifiestamente desproporcionadas e insostenibles dentro de la organización política, por anular el núcleo esencial de la independencia judicial, de la garantía de imparcialidad, de la seguridad jurídica o de otros principios medulares del ordenamiento superior, pueden ser declaradas inexequibles por el juez constitucional, mientras que aquellas otras que versan sobre aspectos regulativos de los pilares esenciales, incluso si implican transformaciones profundas en el diseño institucional previsto por el constituyente primario, deben ser declaradas exequibles.

- Además, se trata de escenarios orientados a la consecución de la paz, en cuanto que, por definición, apuntan a finalizar conflictos internos de la mayor gravedad que se han extendido temporal y territorialmente, y que han provocado la violación masiva y sistemática de derechos humanos. Y en la medida en que la paz constituyó uno de los principales propósitos del constituyente primario al diseñar la Carta de 1991, el juez debe partir del reconocimiento de este principio, valor y derecho constitucional, e incorporarlo al juicio de sustitución para que sirva como referente del análisis judicial[795]. En este orden de ideas, el análisis requiere articular las consideraciones sobre la eventual supresión de los principios medulares del ordenamiento superior, con las relativas a la contribución de la medida objeto del escrutinio judicial a la consecución de la paz.

Debe aclararse, sin embargo, que la circunstancia de que el acto legislativo cree una institucionalidad y unos instrumentos llamados a operar en un escenario transicional no se traduce en un relajamiento o en un debilitamiento automático y general del escrutinio judicial, sino en la introducción de una nueva variable en el ejercicio analítico, para determinar si las medidas objeto de control constituyen un aporte o una contribución necesaria y efectiva para la construcción de una paz estable y duradera. De este modo, el efecto jurídico de la calificación jurídica del Acto Legislativo 01 de 2017 como un

---

sostuvo que en escenarios críticos orientados a la consecución de la paz, el nivel de rigidez de la Constitución se disminuía, y que, en este contexto, la flexibilización de las exigencias procesales establecidas en función del principio democrático, incluso en aspectos esenciales como el quórum deliberatorio y decisorio y los plazos, podían justificarse; sobre esta base se declaró la exequibilidad parcial de los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, argumentando que los procedimientos simplificados y abreviados de reforma constitucional y de expedición de leyes, y la habilitación legislativa al Presidente, eran excepcionales y estaban sometidos a límites temporales, que no podían ser utilizados indiscriminadamente para regular todo tipo de materias, y que no suprimían el sistema de controles inter-orgánicos, máxime cuando toda esta normatividad tenía un control automático e integral por parte de la Corte Constitucional.

[794] Expresión empleada por Rodrigo Uprimny en la audiencia pública de los días 6 y 7 de julio de 2017, y por DEJUSTICIA en la intervención en el proceso judicial, para aludir a que el juez constitucional debe ser particularmente prudente en el escrutinio judicial, en cuanto el juicio de versa sobre una reforma judicial, y en cuanto esta reforma constituye instrumento de justicia transicional.

[795] Sobre la flexibilización del juicio de sustitución en relación con los instrumentos normativos de transición, se encuentran las intervenciones del Ministerio de Justicia, del Ministerio del Interior, de la Presidencia de la República, de DEJUSTICIA, de la facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia, y de los ciudadanos Rodolfo Arango Rivadeneira, Clara Elena López Villegas, Juan Carlos Lancheros, Catalina Botero Marino y Rodrigo Uprimny Yepes.

instrumento transicional no consiste en validar automáticamente la reforma ni en flexibilizar globalmente y *a priori* el control constitucional, sino en articular en el juicio de sustitución las consideraciones relativas al escenario transicional, mediante un análisis individualizado de las medidas objeto de control a la luz de esta circunstancia, y a la luz de la paz como principio, valor y derecho. Esto significa que la sola invocación de la paz no puede servir como justificación de las alteraciones a los diseños del constituyente primario, y que ésta constituye un referente ineludible del escrutinio judicial en los escenarios de transición, más no una razón de Estado a la luz de la cual resulte imperativo para este Tribunal validar cualquier medida que se ampare en una invocación global a la paz[796].

En cualquier caso, la intensidad del control que se efectúa a continuación no es uniforme, pues se encuentra en función del contenido, de la vocación de permanencia y del nivel generalidad de las medidas adoptadas por el constituyente. Es así como, con respecto al contenido de las reformas, el escrutinio judicial se intensifica cuando recae sobre las disposiciones que impactan la parte dogmática de la Carta Política, mientras que las referidas a la parte orgánica son objeto de un control más débil, ya que solo el primero tipo de medidas comprometen directamente los principios y fines últimos del ordenamiento constitucional, mientras que estas últimas cumplen una función primordialmente instrumental. Por su parte, con respecto a la vocación de permanencia de las reformas, el control se intensificará respecto de las medidas que están llamadas a tener una vigencia indefinida, frente a aquellas que tienen un carácter transitorio y frente a aquellas que tienen un carácter transicional, precisamente por el impacto que pueden tener aquellas desde una perspectiva temporal. Y con respecto al nivel de generalidad de las reformas, el juicio de sustitución tendrá un mayor rigor respecto de aquellas medidas que tienen un mayor espectro, teniendo en cuenta el mayor compromiso que pueden tener en los elementos definitorios del ordenamiento superior.

5.1.2.3. Finalmente, debe tenerse en cuenta que el Acto Legislativo 01 de 2017 crea un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, bajo la premisa de que en contextos como el descrito, el Estado se encuentra habilitado para renunciar parcialmente a la potestad persecutoria de los delitos, pero en la medida en que lo anterior tenga como contrapartida una ganancia equivalente en la consecución de la verdad en torno al conflicto armado, en la reparación a las víctimas del mismo, y en el diseño e implementación de medidas que garanticen su no repetición.

Un esquema semejante altera de una manera muy sustantiva la dinámica del

---

[796] En la Sentencia C-370 de 2006, por ejemplo, en la que se evaluó la validez de la Ley de Justicia y Paz, para permitir la reincorporación de grupos armado ilegales, se sostuvo que *"es pertinente reiterar en este punto la importancia constitucional de la paz (…) fue tal la trascendencia que le otorgó el constituyente de 1991, que ésta quedó consagrada en el Preámbulo de la Carta como uno de los fines para los cuales se promulgó el texto fundamental (…) en últimas, la propia Constitución de 1991 fue concebida por sus gestores como un tratado de paz. En consecuencia, resulta evidente que la paz es un valor de gran peso constitucional, y este peso ha de reconocerse al momento de efectuar el juicio de ponderación procedente en este caso (…) sin embargo (…) la paz no puede transformarse en una especie de razón de Estado que prevalezca automáticamente, y en el grado que sea necesario, frente a cualquier otro valor o derecho (…)".*

juicio de sustitución, ya que el análisis no apunta solo a determinar si las medidas previstas en la reforma constitucional, aisladamente consideradas, suprimieron algún componente esencial de la Carta Política, sino si dentro de la nueva lógica de concesiones y ganancias recíprocas entre los bienes y derechos constitucionales, el balance integral arroja un resultado positivo o negativo.

Esto implica, por ejemplo, articular la prohibición de la impunidad y el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con la centralidad de las víctimas en el tránsito a la paz, la importancia de la construcción de una verdad completa, exhaustiva y detallada acerca del conflicto, y el diseño e implementación de mecanismos que garanticen su no repetición. Se trata entonces de un análisis relacional y sistémico en el que la determinación de la supresión de los ejes esenciales de la Carta Política supone identificar, comprender y evaluar el juego de relaciones entre los distintos componentes del modelo de verdad, justicia, reparación y no repetición para luego, más que considerar cada uno de estos de manera aislada y separada, efectuar un balance holístico e integral.

5.1.3. Así las cosas, la revisión que se efectúa a continuación se estructura a partir de los siguientes lineamientos.

- Primero, en la medida en que el control recae sobre una reforma constitucional, el análisis se orienta a establecer, no si las medidas correspondientes se ajustan o son compatibles con los contenidos de la Carta Política, sino si el constituyente secundario desbordó sus competencias de reforma al eliminar, sustituir o suprimir un principio medular del ordenamiento superior, a través de lo que la jurisprudencia de este Tribunal ha denominado *"juicio de sustitución"*.

- Segundo, en la medida en que el Acto Legislativo 01 de 2016 exige que el control de este instrumento sea integral, automático y definitivo, la revisión debe recaer sobre todos los contenidos de la reforma constitucional, y el análisis debe efectuarse en relación con todos aquellos componentes esenciales de la Carta Política cuya pervivencia pueda quedar comprometida como consecuencia de la reforma.

- Y tercero, como el acto legislativo objeto de revisión constituye un instrumento de transición que establece las bases de un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, el escrutinio judicial tiene las siguientes particularidades: (i) primero, el examen parte del reconocimiento del muy amplio margen de apreciación con el que cuentan los actores políticos para esos efectos, por lo cual, el juicio de sustitución apunta exclusivamente a identificar aquellas medidas que resultan absoluta y definitivamente insostenibles dentro del ordenamiento constitucional; (ii) asimismo, en consideración a que este instrumento tiene por objeto la consecución de una paz estable y duradera en un escenario de violaciones masivas de derechos humanos, el análisis del juez constitucional parte del

reconocimiento de la paz como principio, valor y derecho, y por tanto, en el examen judicial se deben articular las consideraciones sobre la eventual supresión de los principios medulares del ordenamiento constitucional, con las relativas a la contribución y necesidad de las medidas adoptadas en la reforma constitucional para la consecución de una paz estable y duradera; lo anterior no implica, sin embargo, un relajamiento general del juicio de sustitución ni una validación automática de las medidas adoptadas en contextos transicionales, sino la introducción de una nueva variable de análisis en el escrutinio judicial, en los términos anotados; (iii) finalmente, el contenido específico del Acto Legislativo 01 de 2017, relativo al sistema de integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, impone una dinámica especial de control, orientada a evaluar, no la regulación de cada uno de estos componentes de manera aislada, sino el sistema de relaciones entre los mismos, a partir de un análisis sistémico e integral.

5.1.4. En este orden de ideas, para la realización del escrutinio judicial, metodológicamente se procederá del siguiente modo:

- Primero, se identificará la *premisa mayor* del juicio de sustitución, es decir, los estándares con respecto a los cuales se evaluará la competencia del constituyente secundario para reformar el ordenamiento superior, teniendo en cuenta que aunque el Acto Legislativo 01 de 2017 exige un control integral, tratándose de un control automático, resulta indispensable que, en cada caso, la Corte precise el objeto de la litis constitucional identificando los componentes medulares de la Carta Política en torno a los cuales se puede estructurar el juicio de sustitución.

Así las cosas, como quiera que no es posible analizar cada una de las reglas del Acto Legislativo 01 de 2017 a la luz de todos los elementos definitorios del ordenamiento constitucional, previamente se seleccionarán aquellos pilares que serán utilizados en el escrutinio judicial, verificando, por un lado, que dicho referente tenga, al menos *prima facie*, el *status* de principio medular de la Carta Política, y por otro, que tenga un vínculo sustantivo con las materias reguladas en el acto legislativo objeto de revisión.

En este sentido, la Corte encuentra que la presente reforma constitucional contiene dos ejes temáticos: por un lado, se establece una nueva institucionalidad encargada de operar los instrumentos de transición, a través de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y la Jurisdicción Especial para la Paz; y por otro, se crean las herramientas de verdad, justicia, reparación y no repetición. En este orden de ideas, en relación con el primer componente, esto es, las modificaciones a la estructura del Estado, la controversia constitucional se estructurará en función de los principios de separación de poderes, de independencia judicial y de supremacía constitucional, ya que se trata, según la jurisprudencia de este Tribunal, de principios fundantes que irradian toda la Constitución de 1991 y que por tanto no son susceptibles de ser eliminados o sustituidos por el constituyente secundario, y porque,

además, estos principios se refieren directamente a la forma en que debe estructurarse el poder político. Por su parte, en relación con el segundo componente del Acto Legislativo 01 de 2017, esto es, los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición, los elementos definitorios que serán empleados en el juicio de sustitución son el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, el deber del Estado de asegurar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral y la garantía del juez natural como componente del derecho al debido proceso; al igual que en el caso anterior, se trata de componentes de la Carta Política cuya fundamentalidad ha sido reconocida y aceptada por este Tribunal, y que además guardan un vínculo material directo con los instrumentos establecidos en el acto legislativo objeto de revisión.

Con respecto a cada uno de estos ejes esenciales se harán las siguientes precisiones: (i) se indicarán las razones por las que deben servir como parámetro del juicio de sustitución, es decir, el fundamento de su *status* de elemento definitorio de la Constitución; cuando exista una calificación previa por parte de este Tribunal, en el sentido de que el referido elemento constituye una pieza irremovible del ordenamiento superior, se indicarán sucintamente los fallos en que se efectuó esta calificación, así como las razones que sirvieron de base a la respectiva conclusión; y en caso contrario, se expresarán las razones por las que la Corte concluye que se trata de componentes medulares del ordenamiento superior que no pueden ser suprimidos por el constituyente secundario, a partir de una aproximación integral al texto constitucional; (ii) asimismo, se indicará el contenido básico de cada uno de los citados elementos, con el objeto de que sean utilizados posteriormente para evaluar las medidas contenidas en la reforma constitucional; esta descripción tendrá en cuenta el contenido general asignado al principio, y en particular, las especificaciones que se han hecho del mismo, primero, en el contexto específico del juicio de sustitución, segundo, en el marco de los instrumentos transicionales, y tercero, en materias y problemas jurídicos afines a las que se abordan en esta oportunidad.

- Segundo, se precisarán los contenidos normativos sobre los que debe recaer escrutinio judicial, esto es, el contenido de la denominada “premisa menor”. Puntualiza la Corte que, no obstante que por tratarse de un control integral, podría pensarse que el mismo debe recaer sobre la totalidad de los contenidos normativos del Acto Legislativo 01 de 2017, en realidad, como no se trata de un control material de constitucionalidad, sino de la aplicación del juicio de sustitución, el mismo únicamente puede recaer sobre aquellos elementos de los que quepa predicar los supuestos de dicho juicio. Por esa razón, la Corte hará una síntesis de los dos núcleos temáticos regulados en el acto objeto de control, esto es, las modificaciones a la estructura institucional del Estado, y los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición que deben ser operados en el actual escenario de transición, en el entendido de que el análisis de la competencia se extenderá a toda esta regulación considerada en su conjunto.

- Finalmente, una vez identificados los elementos esenciales de la Carta Política que servirán como referentes del juicio de sustitución y acotado el objeto de la controversia constitucional, se evaluará la validez de la normatividad objeto de revisión, estableciendo si algunos de los citados ejes transversales del ordenamiento superior fueron sustituidos, eliminados, suprimidos o quebrantados por el Acto Legislativo 01 de 2017, siguiendo el esquema argumentativo establecido por vía jurisprudencial por esta corporación. Partiendo entonces de estos elementos, se arribará a la conclusión del juicio de sustitución.

5.2. La premisa mayor del juicio de sustitución

Tal como se explicó en los párrafos precedentes, este Tribunal debe efectuar un control integral de la reforma constitucional, de suerte que se analicen las medidas allí contenidas a la luz de todos los pilares esenciales de la Carta Política que puedan verse afectados, de modo tal que con la presente revisión quede establecida definitivamente, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la jurisprudencia, la validez del Acto Legislativo 01 de 2017.

Para ese efecto, la metodología del juicio de sustitución en escenarios de control automático, exige que la Corte tome como base del juicio aquellos principios que revisten la condición de principio medular del ordenamiento superior y en relación con los cuales, al menos *prima facie*, sea posible identificar algún problema en la dimensión analítica del referido juicio, en razón de su vinculación sustantiva con las materias reguladas en el acto objeto de revisión.

En este orden de ideas, a continuación se hará un análisis de aquellos principios que satisfacen estas dos condiciones, así: (i) por un lado, con respecto a las medidas de reajuste institucional, se encuentran los principios de supremacía constitucional, de separación de poderes y de independencia judicial; (ii) y con respecto a los elementos esenciales vinculados a los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición, se encuentra, en primer lugar, el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario; en segundo lugar, el deber de garantizar los derechos de las víctimas de tales violaciones a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, y, finalmente, la garantía del juez natural como componente del debido proceso.

A continuación se hará el análisis de los citados principios, indicando las razones por las que cada uno de ellos es un eje transversal del ordenamiento superior que no puede ser removido por el constituyente secundario, y precisando su contenido básico, especialmente en aquellos aspectos que podrían tener relevancia en el presente escrutinio judicial, por haberse empleado en juicios de sustitución y no solo en el escenario del control material de la legislación, por referirse a escenarios de transición, y por tener un vínculo material con las medidas adoptadas en el Acto Legislativo 01 de

2017.

5.2.1. La supremacía constitucional

5.2.1.1. El *status* del principio de supremacía constitucional

El principio de supremacía constitucional constituye una de las bases esenciales del ordenamiento jurídico, según calificación que ya ha hecho este Tribunal en múltiples oportunidades[797].

Según la Corte, la fundamentalidad de este principio se explica porque tiene un carácter omnipresente dentro de la Carta Política, y porque por referencia al mismo se estructura toda la organización política, económica y social.

De hecho, una revisión transversal del texto constitucional permite concluir que el principio de supremacía irradia todo su articulado, y que, por tanto, es un elemento esencial. Existen al menos cinco tipos de disposiciones en las que, tácita o expresamente, se reconoce la fundamentalidad de este principio:

- Por un lado, en el artículo 3º Superior se determina que *"la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público, que se ejercerá en los términos establecidos en la propia Constitución",* y en el artículo 4º se establece que *"la Constitución es norma de normas".*

- Asimismo, la Carta Política contempló un garante institucional para el principio cuando en el artículo 241 dispuso la creación de la Corte Constitucional como órgano vertebral de la organización política encargado de asegurar la integridad y supremacía de la Constitución.

- De igual modo, en el texto constitucional se encuentra una serie de dispositivos procesales que garantizan la superioridad jerárquica de la Carta Política, entre ellos los siguientes: (i) el artículo 4º contempla la figura de la excepción de inconstitucionalidad, al disponer que *"en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se*

[797] Al respecto *cfr.:* (i) la Sentencia C-630 de 2017, MM.PP. Luis Guillermo Guerrero y Antonio José Lizarazo Ocampo, en el que se revisa la validez del Acto Legislativo que introduce una norma que le otorga un *status* jurídico especial al Acuerdo Final; (ii) la Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa, en la que se examina, a la luz del principio de supremacía constitucional y del principio de rigidez constitucional, el procedimiento legislativo especia para la reforma de la Carta Política en el marco del proceso de paz, previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016; (iii) la Sentencia C-332 de 2017, M.P. José Antonio Lizarazo Ocampo, también referida en el Acto Legislativo 01 de 2016; aunque en este fallo la Corte se abstuvo de pronunciarse de fondo sobre el cargo por la presunta sustitución del citado principio, lo hizo sobre la base de que la controversia ya había sido resuelta, pero aceptando que la supremacía constitucional constituye un eje transversal de la Constitución; (iv) la Sentencia C-588 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, referida a la reforma que contempló la inscripción extraordinaria en carrera administrativa sin previo concurso; nuevamente, aunque la Corte abstuvo de pronunciarse frente al cargo por la presunta sustitución de principio de supremacía constitucional, la abstención se sustentó, no en que el citado principio no fuese un eje transversal del ordenamiento superior, sino en que en este caso no se indicaron las razones por las que la reforma constitucional anulara dicho principio; (v) la Sentencia C-1040 de 2005. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández, en la que se declaró la inexequibilidad de la facultad conferida al Consejo de Estado para asumir funciones reglamentarias, sobre la base de que, al carecer de control tales reglamentaciones, se anularía el principio de supremacía de la Carta Política.

aplicarán las disposiciones constitucionales"; (ii) el artículo 168 prevé la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad, para asegurar que el proceso de producción legislativa se realice con sujeción al ordenamiento superior; (iii) los artículos 168 y 241 contemplan el control abstracto de constitucionalidad, para ser ejercido, en relación con las reformas constitucionales, las leyes y los decretos del gobierno nacional que tienen fuerza de ley, por la Corte Constitucional, y en relación con los actos normativos infralegales, por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (iv) los artículos 86, 88 y 89 prevén la acción de tutela, las acciones populares y las acciones de grupo como garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales y de los derechos colectivos.

- Además, para preservar la integridad del ordenamiento superior, se estatuyen los mecanismos de rigidez constitucional, para que el texto constitucional solo pueda ser alterado mediante procedimientos calificados, bien sea a través de los actos legislativos expedidos por el Congreso de la República, de referendos con intervención directa del pueblo, o mediante una Asamblea Constituyente, procedimientos todos, regulados de manera precisa en la propia Constitución.

- Finalmente, a lo largo de todo el articulado se establece que todas las dinámicas de la vida política, económica y social deben estar supeditadas a los dictados e imperativos de la Constitución Política. Así, el artículo 2º determina que uno de los fines del Estado es garantizar los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política; el artículo 4º consagra el deber de los nacionales y de los extranjeros de acatarla; el artículo 6º establece el alcance de las responsabilidades de los particulares y de los servidores públicos, en el sentido de que los primeros responden por infringir la Constitución y la ley, y los segundos por esta misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones; el artículo 41 prevé el deber de todas las instituciones educativas de promover el estudio de la Constitución de cara a su cumplimiento, así como el del Estado de promover de divulgarla; el artículo 91 establece que la infracción manifiesta de la Constitución no exime de responsabilidad a los agentes de la fuerza pública que actúan en desarrollo de mandatos de sus superiores; el artículo 93 subordina la aplicación de los instrumentos internacionales a su compatibilidad y armonización con el texto constitucional, al determinar que *"la admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él"*; el artículo 95 establece el deber de todas las personas de acatar y cumplir la Constitución; y los artículos 188, 192 y 198 imponen al Presidente el deber especia de cumplir la Constitución.

A partir de esta revisión del texto constitucional, este Tribunal ha concluido que el referido principio constituye un punto de referencia ineludible dentro de los sistemas jurídicos, que irradia y permea toda la configuración de la organización política y social, y que por tanto, constituye una pieza esencial del sistema jurídico como tal.

5.2.1.2. Contenido y alcance del principio de supremacía constitucional

5.2.1.2.1. El principio de supremacía constitucional se estructura a partir de dos elementos básicos: (i) por un lado, de la ordenación jerárquica del sistema de fuentes del derecho, y de la ubicación del texto constitucional en la cúspide del mismo; esto implica, primero, que todo el proceso de producción normativa debe subordinarse, tanto desde el punto de vista procedimental como desde el punto de vista sustantivo, a los dictados de la Carta Política, y segundo, que la validez de todas las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico depende de su sujeción a dicho instrumento; (ii) por otro lado, el principio de supremacía comprende el de la rigidez constitucional, en razón de la cual la Constitución Política debe contar con blindajes especiales frente a sus modificaciones y reformas, mediante el establecimiento de requisitos procesales y sustantivos que cualifiquen las reformas a la misma, garantizando que cuentan con el respaldo y la legitimidad democrática requerida para alterar la voluntad del constituyente; en la práctica, este principio se traduce en que los procedimientos de reforma constitucional revisten un mayor nivel de exigencia frente a los que se requieren para modificar los demás actos normativos que integran el sistema jurídico[798].

5.2.1.2.2. Con respecto al primero de estos componentes del principio de supremacía constitucional, este Tribunal ha entendido que el constituyente secundario y el legislador cuentan con amplias potestades para reconfigurar el sistema de fuentes del Derecho así como los dispositivos procesales que aseguran la ordenación jerárquica, pero en tanto esto no trastoque, ni directa ni indirectamente, la primacía de la Carta Política ni la efectividad de los mecanismos que respaldan dicha superioridad.

En torno a este imperativo fundamental, esta Corporación ha fijado pautas interpretativas orientadas a preservar la supremacía constitucional. Es así como en la Sentencia C-634 de 2011[799] se aclaró que los operadores de justicia tienen el deber de aplicar la normatividad vigente no solo de conformidad con las sentencias de unificación del Consejo de Estado, sino también con las directrices y pautas interpretativas de la Corte Constitucional, y en las Sentencias C-054 de 2016[800] y C-284 de 2015[801] se validó la aproximación textualista a las disposiciones legales así como la utilización del derecho natural como criterio auxiliar de interpretación, pero en tanto ello sea

---

[798] Según se estableció en la Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa, el nivel y el tipo de rigidez de la Carta Política de 1991 tiene las siguientes características: (i) sus normas son más resistentes al cambio que las de ley; (ii) su cambio exige unos requisitos que promueven una mayor participación y consenso; (iii) el nivel de resistencia se reduce en escenarios transicionales; (iv) las cláusulas de reforma no son intangibles; (v) existe una diversidad de mecanismos de reforma constitucional, susceptibles de activarse por la ciudadanía y por organismos distintos al Congreso, permitiendo la participación directa del pueblo sin la mediación del Congreso; (vi) el nivel de resistencia varía dependiendo de si la alteración constituye una mera reforma, o si implica una sustitución; (vii) los mecanismos de reforma pueden ser alterados si no suprimen el principio de rigidez constitucional.

[799] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[800] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[801] M.P. Mauricio González Cuervo.

compatible, en el caso concreto, con la Carta Política.

5.2.1.2.3. Con respecto al segundo componente estructural del principio de supremacía constitucional, esto es, la rigidez constitucional, este Tribunal ha reiterado la necesidad de que la voluntad del constituyente plasmada en la Carta se encuentre blindada y protegida frente a las contingencias políticas, de suerte que los procedimientos de reforma constitucionales tengan unas cualificaciones tales que impidan que sus contenidos puedan ser alterados mediante los esquemas ordinarios de reforma legal. Tal conclusión surge de la consideración conforme a la cual una Carta Política que no revista ningún grado de rigidez, *"modificable en la forma ordinaria, no es en realidad una constitución sino una ley ordinaria"*[802]. Todo ello, dentro de la lógica de que si la Constitución puede ser reformada mediante los mecanismos ordinarios de aprobación de las leyes, el legislador no estaría subordinado a ningún mandato superior, pues podría alterar las normas constitucionales mediante la expedición de una nueva ley.

En función de esta consideración general, esta Corporación ha concluido, entre otras cosas, que las irregularidades en el procedimiento de reforma constitucional comprometen directamente la supremacía del ordenamiento superior, y que además, las exigencias de reforma constitucional referidas a mayorías cualificadas y a los trámites especiales, deben ser entendidas e interpretadas a partir de criterios estrictos y restrictivos, de suerte que constituyan una genuina protección de la Carta Política[803].

5.2.1.2.4. En el contexto específico de las reformas constitucionales, especialmente cuando estas se insertan en escenarios de transición, este Tribunal ha reiterado las directrices anteriores, pero ha precisado que pese al muy amplio margen de configuración con el que cuenta el constituyente secundario para reconfigurar la estructura y el funcionamiento del sistema jurídico, en ningún caso puede anular la especial posición que ocupa la Carta Política dentro de la ordenación jerárquica ni vaciar de contenido las exigencias procedimentales que la blindan frente a los cambios y reformas constitucionales, ni tampoco inactivar los mecanismos que aseguran la supremacía de la Constitución.

En la Sentencia C-1040 de 2005[804], por ejemplo, se declaró la inexequibilidad de la facultad normativa otorgada al Consejo de Estado para regular, de manera subsidiaria, las garantías a la oposición, la participación en política de servidores públicos, el derecho de acceso equitativo a los medios de comunicación, la financiación de campañas presidenciales y el derecho de réplica en el contexto de la figura de la reelección presidencial introducida en el Acto Legislativo 02 de 2004. La sustitución se produjo, a juicio de la Corte, porque al atribuirse de manera excepcional una atribución normativa a un

---

802 FERRAJOLI, Luigi *Principia iuris,* vol. 2, p. 85.

803 Sobre la rigidez constitucional *cfr.* las Sentencias C-630 de 2017, C-699 de 2016, C-816 de 2004 y C-740 de 2013.

804 MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

órgano jurisdiccional, se dispuso tácitamente la inmunidad de las respectividades normatividades al escrutinio judicial, y se suprimieron las competencias de la Corte Constitucional frente a los mencionados instrumentos. De este modo, *"el hecho de que ello suceda durante un lapso breve –el tiempo que requiera el Consejo de Estado para legislar cada vez que sea necesario para que indefectiblemente existan normas que regulen la próxima campaña presidencial- no es óbice para constatar que evidentemente durante este lapso la Constitución dejará de ser suprema en el ámbito que el legislador decida regular y que las normas incontrolables de manera efectiva que ese legislador adopte se aplicarán a las elecciones que determinarán quién gobernará a Colombia (…)".*

En escenarios de transición también se ha precisado el alcance del principio de superioridad jerárquica, destacando, por un lado, que la necesidad de materializar la paz como valor, principio y derecho constitucional puede justificar incluso un relajamiento de los mecanismos que aseguran la supremacía de la Carta Política, y por otro, que, sin perjuicio de lo anterior, se debe preservar el sustrato básico del principio de rigidez constitucional. En el contexto del proceso de paz en cuyo marco se suscribió el Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las FARC, en la Sentencia C-699 de 2016[805] la Corte analizó si las normas que flexibilizaban el procedimiento de reforma constitucional para implementar normativamente dicho instrumento anulaban el principio de rigidez constitucional. Este Tribunal dio una respuesta negativa al interrogante anterior, argumentando, en primer lugar, que la flexibilización anotada se inscribía en un contexto de transición para la terminación del conflicto armado y la consecución de la paz, por lo cual, la rigidez del ordenamiento superior podía morigerarse en estos escenarios excepcionales y críticos; adicionalmente, la Corte sostuvo que el alcance de estas medidas que permitían reformar la Carta Política mediante procedimientos flexibles tenían un carácter excepcional y transitorio, además de un objeto determinado y acotado, ya que debían orientarse exclusivamente a la implementación del Acuerdo Final, y que, en todo caso, los trámites especiales eran más gravosos que los exigidos por la Carta Política para expedir leyes ordinarias.

Recientemente, en la Sentencia C-630 de 2017[806] este Tribunal efectuó el juicio de sustitución frente al Acto Legislativo 02 de 2017, acto este que, con el propósito de dotar de estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final, dispuso que los contenidos de dicho instrumento que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y a derechos fundamentales definidos en la Constitución Política, son *"obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final",* y que las instituciones y autoridades del Estado tienen el deber de cumplir de buena fe lo establecido en tal instrumento, rigiendo lo anterior *"hasta la finalización de los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final".*

---

[805] M.P. María Victoria Calle Correa.
[806] MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

En este fallo, la Corte concluyó que este blindaje contenía una serie de indeterminaciones que exigían una labor interpretativa por parte del juez constitucional, con el propósito de *"evitar un desbordamiento de la competencia del Congreso en ejercicio de su facultad de reforma constitucional".* En este orden de ideas, este tribunal efectuó las siguientes precisiones: (i) *"la incorporación del Acuerdo al ordenamiento jurídico exige su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución para el efecto",* teniendo en cuenta que según dicho instrumento, y según lo entendió el Congreso de la República durante el trámite de aprobación del Acto Legislativo 02 de 2016, el Acuerdo Final *"no entra al bloque de constitucionalidad, y, en consecuencia, no se incorpora al ordenamiento jurídico colombiano, sino que se garantizan unas precisas condiciones sustantivas y temporales de estabilidad jurídica del mismo*"; (ii) la condición de validez de las normas que desarrollan el Acuerdo Final prevista en el inciso 1º del artículo 1º, *"hace referencia a la conexidad que deben guardar las normas y leyes de implementación con el Acuerdo Final así como a su concordancia con las finalidades del mismo";* (iii) la obligación prevista en el inciso 2º del artículo 1º para las instituciones y autoridades del Estado de cumplir de buena fe el referido instrumento, *"es una obligación de medio, esto es, de llevar a cabo los mejores esfuerzos para cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final, entendido como política de Estado, cuyo cumplimiento se rige por la condicionalidad y la integralidad de los compromisos plasmados en el mismo";* (iv) la exigencia de que las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado y los desarrollos normativos del Acuerdo Final, así como su interpretación y aplicación, deben guardar coherencia con dicho instrumento, debe entenderse sin perjuicio del *"margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad";* (v) *"aunque el Acuerdo Final no es la única forma de concretar el valor y el derecho a la paz, sí constituye un instrumento en esa dirección".* Sobre esta base, este Tribunal concluyó que el Acto Legislativo no sustituía la supremacía constitucional.

5.2.2. El principio de separación de poderes

5.2.2.1. El *status* constitucional del principio de separación de poderes

5.2.2.1.1. El principio de separación de poderes, sustentado en la premisa de que el poder político debe ser limitado y compartido, se constituye en elemento básico y esencial de la estructura democrático-constitucional del Estado de Derecho, según ya ha establecido este Tribunal en múltiples oportunidades[807].

[807] Sobre el status del principio de separación de poderes como eje transversal del ordenamiento constitucional, *cfr*. las siguientes sentencias: (i) C-630 de 2017, MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo, sobre la constitucionalidad de la disposición del Acto Legislativo 02 de 2017 que establece el status jurídico del Acuerdo Final suscrito entre el gobierno nacional y las FARC; (ii) C-332 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo; (iii) C-373 de 2016, MM.PP. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, sobre el sistema de juzgamientos de los magistrados de las altas cortes; (iv) C-285 de 2016, M.P.

5.2.2.1.2. La Corte ha concluido que el principio de separación de poderes es un elemento definitorio de la Carta Política, al advertir que éste permea e irradia todo el ordenamiento superior, y que guarda una relación de interdependencia con los fines últimos de la organización política y con los demás elementos que integran el texto constitucional. Ello, en tanto la separación de poderes contribuye positivamente a garantizar las libertades y derechos a los ciudadanos a través de la protección frente a la conformación de poderes omnímodos, así como a racionalizar la actividad del Estado y el ejercicio del poder político, mediante la instauración de órganos especializados, autónomos, independientes y con competencias claramente definidas y acotadas por la Constitución y la ley.

Por ello, desde el origen mismo de la Constitución de 1991, el constituyente entendió que cualquiera fuese el modelo de Estado que se acogiese, éste debía responder a la necesidad de limitar y compartir el poder político, con el propósito de preservar el principio democrático, y de asegurar los derechos y libertades de las personas.

De hecho, durante la Asamblea Nacional Constituyente se expresó, de manera clara e inequívoca, que cualquiera que fuese la estructura institucional que se acogiera en la Carta Política, se debía preservar el principio de separación de poderes, en cuanto este materializa y concreta las exigencias inherentes al principio democrático. De esta manera, más allá de las múltiples y diversas propuestas acerca de la organización del Estado, existió un consenso sólido y consistente, en el sentido de reconocer la importancia de la división de poderes y funciones entre los distintos órganos estatales, y la de establecer un sistema de controles interorgánicos que sirvan para modular el ejercicio del poder, como garantía del interés general y de los derechos fundamentales. En la ponencia presentada por los constituyentes Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras de la Fuentes, Matías Ortiz Abel Rodríguez, se concibió la separación de poderes como un *"sistema de distribución de poder para garantizar las libertades públicas, evitar la concentración del poder y alcanzar la eficacia del Estado"*[808].

Esta directriz general permeó todo el ordenamiento constitucional, de suerte

---

Luis Guillermo Guerrero Pérez, sobre la reforma al sistema de autogobierno judicial mediante la supresión del Consejo Superior de la Judicatura y la creación del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial; (v) C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en relación con el incidente de impacto fiscal; (vi) C-170 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, en relación con la supresión de la Comisión Nacional de Televisión; (vii) C-141 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, sobre la figura de la segunda reelección presidencial consecutiva; (viii) C-757 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil, sobre la figura de la moción de censura sin sujeción a los parámetros del sistema bicameral; (ix) C-1040 de 2005, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en relación con la figura de la primera reelección presidencial consecutiva; (x) C-971 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda, en relación con habilitaciones legislativas especiales al Presidente de la República; (xi) C-970 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, en relación con habilitaciones legislativas al Presidente de la República; (xii) C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, en relación con los referendos; (xiii) C-1200 de 2003, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil, en relación con la creación de una comisión especial encargada de elaborar proyectos de ley para la implementación del sistema acusatorio en Colombia.

[808] Gaceta Constitucional, Nro. 59, p. 4.

que el principio de separación de poderes no solo fue positivizado expresamente en la Carta Política como un elemento que debía irradiar la estructura y el funcionamiento de la organización política, sino que además, toda la configuración del Estado responde a esta directriz fundamental.

Esto explica que el constituyente hubiese acogido expresamente este principio, estableciendo en el artículo 113 de la Carta Política que *"son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial",* y que *"los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".* De igual modo, a lo largo del texto constitucional fueron positivizados algunos de los contenidos básicos de dicho principio; así, el artículo 121 prohíbe a las autoridades del Estado ejercer funciones distintas de las que le asigna el propio ordenamiento; el artículo 6 responsabiliza a los servidores públicos por la extralimitación en el ejercicio de sus funciones; el artículo 1 define al país como un Estado organizado en la forma republicana, y excluye, por esta vía, las estructuras estatales que se asientan sobre la concentración de poder. Asimismo, una revisión de la estructura institucional dispuesta en la Constitución de 1991 revela que esta se asienta sobre la necesidad de evitar la concentración de poder y la de potenciar su eficacia, mediante la acotación de los distintos roles estatales y su asignación a distintas instancias, autónomas pero articuladas entre sí, y vinculadas mediante un sistema de controles interorgánicos que materializa el sistema de frenos y contrapesos al poder.

5.2.2.1.3. Con fundamento en estas consideraciones, este Tribunal ha concluido que el principio de separación de poderes constituye un elemento irremovible del ordenamiento superior, y que, por tanto, aunque el constituyente secundario cuenta con amplias potestades para alterar el esquema institucional original, no se encuentra habilitado para suprimir o sustituir, ni directa o indirectamente, el principio de separación de poderes.

Esta calificación, además, se ha hecho en los más distintos escenarios: el otorgamiento de facultades normativas especiales al Presidente de la República o a otros órganos del Estado en materias que son propias de leyes estatutarias, orgánicas y ordinarias[809], la figura de la reelección presidencial[810], el incidente de impacto fiscal[811], la creación de órganos autónomos de origen constitucional[812] o de comisiones especiales encargadas de elaborar proyectos de ley para la implementación del sistema acusatorio[813], la figura de la moción de censura[814], el sistema de juzgamiento para los altos funcionarios de la Rama Judicial a través de una Comisión de Aforados[815], la supresión de las instancias constitucionales de gobierno y administración de la Rama Judicial[816], o los sistemas de transición[817]. Así, el reconocimiento del principio

[809] Sentencias C-970 de 2004, C-971 de 2004 y C-588 de 2009.
[810] Sentencias C-1040 de 2005 y C-141 de 2010.
[811] Sentencia C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[812] Sentencia C-170 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[813] Sentencia C-1200 de 2003, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.
[814] Sentencia C-757 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[815] Sentencia C-373 de 2016, MM.PP. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza.
[816] Sentencia C-285 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

como eje rector del sistema constitucional colombiano constituye una premisa irrebatible dentro de la jurisprudencia de este Tribunal.

Por tan solo mencionar algunos ejemplos, en las Sentencias C-1040 de 2005[818] y C-141 de 2010[819] se sometieron a examen las reformas constitucionales que introdujeron las figuras de la reelección presidencial, a la luz de este principio; asimismo, en las Sentencias C-970 de 2004[820], C-971 de 2004[821] y C-588 de 2009[822] se evaluó la validez de los actos legislativos que habilitaron al Presidente de la República para asumir competencias normativas supletorias en relación con materias que tienen reserva de ley, teniendo como referente este elemento definitorio; también se hizo lo propio en la Sentencia C-1200 de 2003[823], respecto de las reformas constitucionales que crearon una comisión especial encargada de elaborar proyectos de ley para la implementación del sistema acusatorio en Colombia; siguiendo esta misma lógica, en la Sentencia C-757 de 2008[824] se efectuó el juicio de sustitución respecto de las reformas constitucionales que introdujeron la figura de la moción de censura sin sujeción a los parámetros del sistema bicameral; igualmente, con fundamento en el mismo principio, en la Sentencia C-288 de 2012[825] se efectuó el juicio de sustitución con respecto a los actos legislativos que introdujeron la figura del incidente de impacto fiscal y que, en particular, facultaron a distintas instancias estatales para solicitar a los órganos judiciales la modulación de los efectos de sus fallos, con el objeto de preservar la sostenibilidad fiscal; en la Sentencia C-170 de 2012[826] se valoraron las reformas que eliminaron la autonomía del órgano regulador del servicio público de televisión a la luz del principio de separación de poderes; recientemente, en la Sentencias C-285 de 2016[827] y C-373 de 2016[828] se evaluó la reforma constitucional que suprimió el Consejo Superior de la Judicatura y en su lugar creó el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial para ejercer las funciones de gobierno y administración de este poder del Estado, y que modificó el sistema de juzgamientos de los magistrados de las altas cortes, a partir de los estándares del principio de separación de poderes como elemento irremovible de la Carta Política.

5.2.2.1.4. En definitiva, las reformas constitucionales que han introducido cambios en la estructura orgánica del Estado han sido evaluadas a la luz del principio de separación de poderes, considerado entonces como un eje esencial del ordenamiento superior que no puede ser eliminado o suprimido por el constituyente secundario.

---

817 Sentencias C-630 de 2017 y C-332 de 2017.
818 MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.
819 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
820 M.P. Rodrigo Escobar Gil.
821 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
822 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
823 MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.
824 M.P. Rodrigo Escobar Gil.
825 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
826 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
827 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
828 M.P. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

5.2.2.2. Contenido y alcance del principio de separación de poderes

5.2.2.2.1. Tal como se indicó en los párrafos precedentes, el principio de separación de poderes cumple dos funciones esenciales dentro de la Constitución Política: por un lado, limitar y racionalizar el ejercicio del poder, evitando concentraciones de autoridad opuestas al principio democrático y al modelo republicano, y creando órganos especializados, autónomos, independientes y con competencias definidas por la Constitución y la Ley; y por otro lado, potenciar la eficacia del Estado en la defensa del interés general y en realización de los derechos y libertades, a través de la diferenciación y especialización de las funciones estatales, y su atribución a órganos separados y autónomos.

Estos objetivos se cumplen a partir de un arreglo institucional que mantenga contenidos los poderes públicos, de modo que ninguno esté en la posibilidad de vaciar de contenido las facultades y competencias de otro, y que preserve un sistema de controles inter orgánicos que hagan efectivos los frenos y contrapesos entre ellos. A su vez, ese mismo modelo debe contar con herramientas que faciliten la acción coordinada de tales poderes, por medio de la colaboración armónica y con el objeto de cumplir con los fines esenciales del Estado. Se trata entonces de limitar y dividir el poder político, para garantizar el principio democrático: *"El control al ejercicio del poder como consecuencia de la mutua contención entre autoridades requiere evitar la concentración de las funciones en un solo órgano y, por consiguiente, asignar las que han sido tenidas por atribuciones básicas de la actividad estatal a distintos centros de mando, de manera que cada uno se encargue principalmente, por separado, de legislar, ejecutar o juzgar, sin que en el desarrollo de los respectivos cometidos se invada el campo de actuación constitucionalmente asignado a una rama u órgano distinto, interfiriéndolo en forma desmedida o privándolo de sus competencias, en aras de la prevalencia de alguno de los otros poderes."*.[829]

La formulación anterior, sin embargo, se ha enfrentado a nuevas realidades relacionadas, en primer lugar, con la aparición de nuevas funciones estatales, y segundo, con la necesidad de que los órganos e instancias estatales articulen sus labores y las ejerzan a través de un sistema de colaboración recíproca. Es así como a las tradicionales actividades legislativa, ejecutiva y judicial, asignadas a los tres poderes clásicos del Estados, esto es, el poder legislativo, el poder ejecutivo, y el poder judicial, debieron ser rediseñadas y reconfiguradas por la complejidad de la vida social y la asunción de nuevas tareas por parte del Estado, y por tanto, con la aparición de nuevos órganos separados de las ramas tradicionales, tal como acontece con el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Banco de la República, el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil. Adicionalmente, a la especialización y separación de tareas estatales se ha agregado la necesidad de la articulación y colaboración entre los órganos del Estado: "*La Constitución de 1991 abandonó el modelo absoluto y rígido de*

[829] Sentencia C-332 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo.

separación de poderes y adoptó "un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes". Así surge del artículo 113 Superior que, tras instituir como ramas del poder público a la legislativa, la ejecutiva y la judicial, señala que además "de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado" y agrega que los diferentes órganos estatales "tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".[830] En este orden de ideas, a la luz de este principio, a cada una de las ramas del poder público le corresponde un rol y una función principal y predominante, que, sin embargo, se complementa con el deber de colaborar con el funcionamiento de las demás instancias estatales, y de participar en el control de todas estas. Todo ello dentro de la lógica de que se debe evitar la concentración del poder político en un solo órgano para impedir la arbitrariedad en su funcionamiento, para asegurar la libertad de los asociados, y para optimizar la eficiencia en la intervención estatal.

En definitiva, la organización del Estado debe partir de la diferenciación de sus roles esenciales, para luego asignarlos a instancias funcional y orgánicamente autónomas que, sin embargo, se vinculan a partir de un sistema de relaciones colaborativas y de controles interorgánicos orientado a la consecución de los fines estatales, y a la racionalización del poder. En cualquier caso, la reconfiguración del Estado ha estado orientada por la lógica subyacente al principio de separación de poderes de buscar la racionalización del ejercicio del poder y la eficacia de la intervención del Estado.

En este orden de ideas, la Constitución Política acoge un modelo flexible de separación de poderes, en el que el Estado se estructura a partir de la diferenciación de los roles estatales y su asignación a diferentes instancias y órganos, los cuales articulan su actividad con la que ejercen los demás organismos estatales, a partir de relaciones de colaboración y de control, todo con el propósito de preservar la racionalización del poder y la eficacia en la intervención estatal.

5.2.2.2.2. La evaluación de las reformas constitucionales que introducen cambios a la estructura del Estado a la luz del principio de separación de poderes, sin embargo, reviste un alto nivel de dificultad. Por principio, el constituyente secundario se encuentra habilitado para reconfigurar la arquitectura institucional, por lo cual cuenta con un muy amplio margen de maniobra en este frente, y los límites y fronteras a esta potestad general son siempre difusos. Esto, unido a la circunstancia de que toda reforma institucional trae aparejado un cambio en el equilibrio de fuerzas y poderes, y de que el impacto de tales reformas depende de múltiples variables que no pueden fijarse *a priori* y en abstracto, impide establecer criterios materiales con pretensiones de validez general, con arreglo a los cuales se pueda establecer de manera clara e inequívoca la sustitución del principio de

[830] Sentencia C-332 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo.

separación de poderes.

Pese a la dificultad anterior, la Corte ha encontrado una serie de pautas, de orden tanto metodológico como sustancial, que permiten establecer si los cambios a la estructura del Estado, dispuestos por el constituyente secundario, envuelven una anulación del referido elemento definitorio de la Constitución Política.

5.2.2.2.3. En primer lugar, desde una perspectiva metodológica, este Tribunal ha entendido que el examen para determinar la sustitución del principio de separación de poderes debe estructurarse no únicamente en función del contenido mismo de la medida legislativa, ni de los propósitos que con ella persigue el constituyente secundario, sino en función de los efectos materiales que la misma produce en la organización política, a partir de un análisis contextual y sistémico que permita dar cuenta de la forma en que la reforma se inserta dentro de la institucionalidad. De este modo, el análisis se concentra no solo en las medidas que formalmente se introducen en el ordenamiento jurídico, sino en el impacto que éstas producen en el sistema, tomando como referente todos los demás elementos que lo configuran, la forma en que los mismos se articulan entre sí, y el nuevo juego y balance de poderes que se establece con la reforma institucional. Esto significa, por ejemplo, que lo que en un contexto específico podría resultar lesivo del principio de separación de poderes, en otro podría no serlo, dependiendo de las características y los contornos de la estructura en la que pretende insertarse la medida legislativa.

Aunque esta pauta no siempre ha sido formulada explícita y deliberadamente por este Tribunal, sí ha constituido un patrón decisional relativamente uniforme en su jurisprudencia. Un ejemplo paradigmático de ello es la Sentencia C-141 de 2010[831], en la que se evaluó la validez del acto legislativo que introdujo la figura de la segunda reelección presidencial. El examen de la Corte no se orientó a establecer si la figura era, en sí misma considerada, lesiva del principio de separación de poderes, sino si en el contexto específico del sistema político colombiano, envolvía una concentración indebida de poder, teniendo en cuenta las características relevantes de la organización política de base.

De esta suerte, no se trata de establecer si, en abstracto, la figura de la reelección presidencial es compatible con el principio de separación de poderes, sino si su introducción en una organización política específica produce o tiene como efecto una eliminación del sistema de frenos y contrapesos al poder, teniendo en cuenta, por ejemplo, el esquema constitucional para la designación de las cabezas de los órganos de control, las atribuciones presidenciales, el alcance de las potestades del Presidente de la República en relación con los demás poderes y órganos del Estado, entre muchos otras variables. A partir de este tipo de aproximación, la Corte declaró la inexequibilidad de la ley que convocaba a un referendo y que sometía a consideración del pueblo la citada figura.

[831] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

La Sentencia C-285 de 2016[832], en la que este Tribunal evaluó un nuevo esquema de gobierno y administración de la Rama Judicial en cabeza de un Consejo de Gobierno Judicial y de una Gerencia de la Rama Judicial, siguió una línea de análisis semejante, e incluso, de manera expresa acogió la citada pauta metodológica. En este sentido, la Corte destacó en aquella oportunidad que como la reforma objeto de control constitucional había implantado un nuevo modelo institucional, el análisis debía efectuarse *"desde una perspectiva sistémica, valorando no solo los elementos de la reforma considerados individual y aisladamente, sino también el engranaje que resulta de la articulación de todos estos componentes. Desde esta perspectiva, por ejemplo, no se trata solo de establecer en abstracto si el Gerente de la Rama Judicial puede participar en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial, sino si lo puede hacer en ese contexto específico, teniendo en cuenta la conformación de la instancia de gobierno, el haz de atribuciones de uno y otro organismo, y el sistema de relaciones entre ellos" (...)".*

De hecho, en la citada providencia se argumentó que aunque a primera vista la reforma constitucional preservaba el principio de separación de poderes y el autogobierno judicial, ya que no solo se reconocían expresamente en el correspondiente acto legislativo los mencionados principios, sino que además tampoco se trasladaron el gobierno y la administración del poder judicial a las instancias gubernamentales, un enfoque sistémico conducía a una conclusión distinta.

5.2.2.2.4. Además de esta pauta de orden metodológico, la Corte ha hecho uso de distintos criterios y de indicadores sustantivos que, de manera individual o concurrente, permiten establecer si los cambios a la estructura del Estado envuelven una sustitución o un quebrantamiento del principio de separación de poderes. El peso o el valor que cada uno de estos criterios e indicadores no puede establecerse en abstracto, e incluso, de ninguno de ellos puede derivarse automáticamente la existencia de una anulación del citado principio. Sin embargo, su relevancia puede determinarse en cada caso particular, teniendo en cuenta la repercusión de cada uno de estos criterios en los dos objetivos a los que responde el principio de separación de poderes: evitar la concentración de poder, y potenciar la eficacia del Estado en la defensa del interés general y en la realización de los derechos y libertades, a través de la diferenciación y especialización de las funciones estatales, y su atribución a órganos separados y autónomos. Dependiendo de la magnitud de la afectación, se podría o no configurar la sustitución o la anulación del citado eje esencial de la Carta Política.

En este orden de ideas, para determinar si una reforma constitucional a la estructura del Estado preserva el principio de separación de poderes, se deben tener en cuenta los siguientes criterios: (i) primero, si la reasignación de roles y de competencias se encuentra acotada y definida en el derecho positivo,

[832] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

tanto desde el punto de vista material, como desde el punto de vista temporal y geográfico, o, si, por el contrario, existe una asignación abierta de competencias; esta restricción es necesaria porque impide que progresivamente se concentre el poder en una única instancia, y que por esta vía se desdibuje la racionalización del poder y la especialización en el ejercicio de los roles estatales; (ii) segundo, si se desactivan los mecanismos de articulación entre los órganos y poderes del Estado, así como el sistema de controles inter-orgánicos: *"El (…) modelo parte de una especialización de las labores estatales, cada una de las cuales corresponde a un órgano específico y le confiere un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas como reguladores constantes del equilibrio entre los poderes públicos. Este modelo constitucional denominado de frenos y contrapesos (checks and balances) no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias; por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente mediante el control político, la intervención de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencia. En otras palabras, cada órgano tiene la posibilidad de condicionar y controlar a los otros en el ejercicio de sus respectivas funciones"*[833]; (iii) tercero, si las alteraciones a la estructura institucional provocan un vaciamiento de las competencias de otros órganos del Estado, o se convierten en un obstáculo para el cumplimiento de su rol institucional dentro de la organización política; (iv) y finalmente, si los cambios tienen por objeto o efecto una concentración de poder o la asunción de atribuciones o roles de distinta naturaleza en una única instancia dentro de la organización política, o el control de un órgano sobre otro; de este modo, aunque el constituyente secundario cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para rediseñar la estructura institucional del Estado, lo debe hacer en tales términos y condiciones que bajo el nuevo modelo ninguna instancia centralice los poderes estatales ni ejerza un control efectivo sobre la institucionalidad estatal en general. Normalmente, ninguno de estos criterios opera aislado de los demás, y general, la Corte suele hacer un análisis integral de todos ellos.

5.2.2.2.5. En el escenario transicional, la Corte ha seguido estos parámetros. Es así como este Tribunal ha recalcado las amplias potestades con las que cuenta el constituyente secundario para reconfigurar el Estado, cuando estas modificaciones contribuyen positivamente a la superación de las condiciones institucionales que provocan la vulneración masiva y sistemática de derechos, y cuando preservan las garantías básicas de la racionalización al ejercicio del poder político.

En el marco de los desarrollos normativos del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC, por ejemplo, la Corte concluyó que el principio de separación de poderes no impedía al Presidente de la República

[833] Sentencia C-141 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

efectuar un proceso de negociación política con el grupo guerrillero para terminar el conflicto armado, ni tampoco someter a consideración del pueblo el resultado de dicha negociación o promover las reformas constitucionales y legales que fuesen necesarias para implementar normativamente el citado Acuerdo, pero que, en cualquier caso, en virtud del principio de separación de poderes dicho instrumento no hacía parte integral por sí mismo del ordenamiento jurídico, no tenía fuerza vinculante autónoma, ni podía imponerse forzosamente a los demás poderes públicos.

Es así como en las Sentencias C-379 de 2016[834] y C-699 de 2016[835] este Tribunal reconoció las amplias potestades del Gobierno Nacional para llevar a cabo negociaciones con los grupos guerrilleros, con el objeto de dar por terminado el conflicto armado, así como para emprender las acciones necesarias para la implementación de los acuerdos correspondientes.

Incluso, en la Sentencia C-699 de 2016 se declaró la constitucionalidad del acto legislativo que rediseñó los procedimientos de producción normativa, introduciendo un esquema especial para reformar la Constitución y para expedir leyes y decretos con fuerza ley, orientados a implementar el Acuerdo Final. Pese a que dentro de este nuevo modelo se otorgaron importantes facultades al Presidente de la República, permitiéndole legislar en ciertas materias e intervenir en el proceso de formación de las leyes y de los actos legislativos, la Corte concluyó que este modelo, considerado globalmente, no implicaba una sustitución del principio de separación de poderes, máxime cuando se insertaba en un escenario transicional orientado a la consecución de una paz estable y duradera. En particular, este Tribunal sostuvo que el mecanismo del procedimiento especial legislativo para la paz era constitucionalmente admisible a la luz del principio de separación de poderes porque aunque reconfiguraba el sistema de potestades normativas en favor del Ejecutivo, se preservaba el sustrato esencial del principio: la decisión de implementarlo se debía someter a consideración del pueblo, las facultades normativas del Presidente fueron acotadas y definidas con precisión, ya que únicamente podían ser empleadas para implementar el Acuerdo y no podían ser utilizadas para regular materias propias de leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, normatividad tributaria, y otras semejantes, y tan solo durante un plazo temporal corto y determinado, y finalmente, porque la normatividad expedida con fundamento en dicho esquema contaban con el control automático e integral de la Corte Constitucional. Con ello, el nuevo esquema, excepcional y propio de un escenario de transición, preservaba el sistema de controles inter orgánicos, y preservaba las competencias de los órganos del Estado.

Sin embargo, este mismo Tribunal también ha fijado límites a las potestades del Ejecutivo en relación con la negociación e implementación del Acuerdo Final.

---

[834] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[835] M.P. María Victoria Calle Correa.

En primer lugar, en relación con la naturaleza jurídica y la vinculatoriedad del Acuerdo Final, en las sentencias C-379 de 2016[836] y C-630 de 2017[837] se determinó que la concreción del Acuerdo Final supone su desarrollo normativo dentro del ordenamiento jurídico, desarrollo que, a su turno, debe preservar la autonomía e independencia de los órganos del Estado en el ejercicio de sus potestades y facultades. Asimismo, considerando que los órganos del Estado deben preservar sus competencias y facultades constitucionales, la Corte concluyó que el deber de las autoridades de cumplir de buena fe el Acuerdo Final es una obligación de medio y no de resultado, y que la implementación normativa del Acuerdo resulta indispensable para dotarlo de plena eficacia y vinculatoriedad.

Con respecto al establecimiento de unos procedimientos especiales y abreviados para la implementación del Acuerdo, en la Sentencia C-332 de 2017[838] este Tribunal declaró la inexequibilidad de la disposiciones que supeditaban la facultad del Congreso para introducir modificaciones a los proyectos de ley radicados por el Presidente, a que se contara con el aval del Gobierno Nacional y que además disponían la votación en bloque de los proyectos de ley. La Corte argumentó que este modelo suprimía las competencias deliberativas y decisorias del Congreso, y que un vaciamiento integral de las mismas era insostenible en el marco de un Estado republicano y democrático, incluso si este tenía por objeto acelerar y facilitar el proceso de paz. Dentro de esta misma lógica, en la Sentencia C-379 de 2016[839] se determinó que el sometimiento del Acuerdo Final a consideración del pueblo a través del mecanismo plebiscitario no podía tener como efecto que sus resultados fuesen oponibles a todos los órganos, instituciones y funcionarios del Estado, sino únicamente al Presidente de la República.

5.2.3. El principio de independencia judicial

5.2.3.1. El *status* jurídico del principio de independencia judicial

5.2.3.1.1. El principio de independencia judicial constituye un componente medular del ordenamiento constitucional, por lo cual, tanto el diseño institucional del Estado, como de sus mecanismos de intervención en la vida económica, social y política, tienen como fundamento este principio. La esencialidad del principio de independencia se explica porque constituye tanto una derivación directa de los principios de separación de poderes y de legalidad, como un presupuesto de la función jurisdiccional y del derecho al debido proceso.

En efecto, tal como se explicó en los acápites precedentes, el principio de separación de poderes exige la identificación y la diferenciación de los roles estatales, y su asignación a los distintos poderes y órganos del Estado, cada uno de los cuales debe contar con las condiciones para cumplir su misión

836 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
837 MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo.
838 M.P. Antonio José Lizarazo.
839 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

institucional de manera separada y autónoma. Trasladado este imperativo al escenario judicial, el principio exige que exista un ente separado, especializado y autónomo que asuma la función jurisdiccional, esto es, la adjudicación del derecho, y que pueda ejercer este rol sin la interferencia de los demás órganos y poderes del Estado, y de manera autónoma: *"De este modo, la independencia judicial concreta el principio de separación de poderes en el contexto de la administración de justicia, y por esta vía materializa y hace posible la limitación al poder, la realización de los derechos y la eficacia en la actuación estatal"*[840].

Desde la perspectiva del principio de legalidad, la pretensión conforme a la cual la actuación de todos los poderes del Estado debe someterse al ordenamiento jurídico carecería de todo contenido si no existiesen jueces independientes capaces de determinar el alcance y el sentido de la ley, y de determinar la manera como debe aplicarse en los casos concretos. La afirmación del imperio de la ley y de la supremacía constitucional no tendría sentido si no existiesen jueces independientes que hagan valer ambos imperativos.

Pero además, el principio de independencia judicial es condición y presupuesto de la administración de justicia, ya que, por su propia naturaleza, la función jurisdiccional reclama, en función del derecho al debido proceso, la imparcialidad y la neutralidad del operador jurídico frente al sistema de poderes políticos, sociales y económicos establecidos, de modo que las decisiones judiciales, que resuelven en forma definitiva las controversias entre los distintos actores de la vida en sociedad, sean el resultado exclusivo de la aplicación de la ley al caso particular. En este orden de ideas, la legitimidad y la validez de las decisiones judiciales depende, entre otras cosas, de que éstas no se encuentren mediadas por intereses preconstituidos distintos a la aplicación del derecho positivo al caso particular, y de que, como consecuencia de ello, el juez sea ajeno, tanto personal como institucionalmente, a las partes involucradas en la controversia, a los demás actores del sistema político (como el Congreso o el Ejecutivo), a las demás instancias dentro de la organización judicial, a los medios de comunicación, a los grupos de poder económico, a los grupos de presión, y en general, a todo el sistema de poderes establecidos[841]. De este modo, la exterioridad del juez frente a la organización política constituye una condición de objetividad, neutralidad, imparcialidad y justicia material de las decisiones judiciales.

5.2.3.1.2. En razón de las dos circunstancias anteriores, el principio de independencia judicial es un elemento medular del ordenamiento superior, y por tanto, aunque el constituyente secundario y el legislador se encuentran habilitados para configurar con un muy amplio margen de maniobra la estructura del poder judicial y sus mecanismos de funcionamiento y de materialización de la función jurisdiccional, no lo está para suprimir o para

---

[840] Sentencia C-285 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[841] Para una aproximación conceptual al principio de independencia judicial *cfr*. Sebastián Linares, La independencia judicial: conceptualización y medición, en Germán Burgos S (ed.) *Independencia Judicial en América Latina. De quién? Para quién? Cómo?*, ILSA, Bogotá, 2003.

prescindir del referido principio.

Por este motivo, la exigencia de independencia judicial ha sido positivizada tanto en el derecho internacional como en los ordenamientos internos. Es así como la mayor parte de tratados internacionales de derechos humanos la conciben como un presupuesto y como un elemento constitutivo del derecho al debido proceso, como una condición del derecho de acceso a la administración de justicia, y como mecanismo para la materialización de los derechos y libertades. Un reconocimiento explícito de este principio se encuentra en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Párrafo 27 de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, y en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Distintos instrumentos de los sistemas mundial e interamericano de derechos humanos han recogido y desarrollado este principio, tal como consta en la Resolución 1994/41 de la Comisión de Derechos Humanos, en la que se hace explícito el vínculo material entre este principio y la vigencia de los derechos humanos, y se crea la Relatoría Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados, para atender las denuncias individuales sobre casos en que se quebranta el citado derecho, para hacer un diagnóstico integral sobre la situación de los países en esta materia, y para fijar pautas y directrices para su materialización y concreción en los distintos escenarios[842]. Asimismo, la Asamblea General de la ONU expidió los denominados *"Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura"*[843], que especifican las garantías de independencia de la función judicial. Por su parte, en los escenarios regionales se encuentran los Principios de Latimer House para la Commonwealth, la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces de 1998, la Declaración de Principios de Beijing sobre Independencia de la Judicatura en la Región de LAWASIA de1995, el Estatuto Universal del Juez y el Estatuto del Juez Iberoamericano.

La Constitución Política de 1991, por su parte, no solo reconoce expresamente este principio a lo largo del articulado, sino que además, la estructura institucional del Estado acogida y los mecanismos de intervención estatal se explican por el objetivo del constituyente de materializar la independencia judicial. Es así como el artículo 228 de la Carta Política establece que las decisiones de la administración de justicia son independientes, y el artículo 230 determina que *"los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley"* y que *"la equidad, la*

[842] En los informes anuales de los relatores se han abordado temáticas específicas que tienen una relación directa con la independencia judicial. La relatora Gabriela Knaul ha desarrollado temas como la rendición de cuentas judicial (2014), la asistencia jurídica gratuita (2013), la autonomía de la Fiscalía y los fiscales (2012), la formación en derechos humanos (2012), género y administración de justicia (2011) y la formación de jueces, fiscales, defensores y abogados (2010). El relator Leandro Despouy ha especificado los parámetros para evaluar la independencia y la autonomía judicial en los países, tal como se encuentra en los informes de los años 2009 y 2005, y ha desarrollado temáticas específicas vinculadas a la autonomía judicial como la independencia en contextos especiales como los estados de excepción (2008), el acceso a la justicia (2008) y el terrorismo (2006).

[843] Resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985, de la Asamblea General de Naciones Unidas.

jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial". De igual modo, la Constitución creó un entramado de garantías orientadas a preservar y a asegurar el citado principio, manteniendo el gobierno y la administración del poder judicial dentro de la propia Rama Judicial a través de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura[844], disponiendo que en la designación de los miembros de las altas cortes participen los distintos poderes del Estado para evitar que se genere una relación de dependencia con respecto a alguno de ellos[845], prohibiendo la reelección de los magistrados[846] e institucionalizado la carrera judicial[847].

5.2.3.1.3. Todo lo anterior ha llevado a que en distintas oportunidades este Tribunal haya calificado el principio de independencia judicial como un elemento medular del sistema constitucional, y a que con base en esta calificación haya efectuado el análisis del ejercicio del poder de reforma de la Carta Política por parte del Congreso de la República. En la ya citada Sentencia C-288 de 2012[848], por ejemplo, en función del citado principio este Tribunal evaluó la validez del acto legislativo que al introducir la figura del incidente fiscal, habilitó a agencias gubernamentales y de control para solicitar a las altas cortes la modulación de los efectos de sus fallos de cara a la sostenibilidad fiscal, partiendo del supuesto de que la independencia judicial constituye un eje transversal del ordenamiento superior, no susceptible de ser sustituido o eliminado por el constituyente segundario. Asimismo, tomando como referente del juicio de sustitución el principio de independencia judicial, en la Sentencia C-285 de 2016[849] se evaluó la validez del acto legislativo que alteró el modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial; en este sentido, la Corte sostuvo que *"la independencia judicial, como expresión del principio de separación de poderes, como garantía de imparcialidad y neutralidad de los operadores de justicia en la resolución de conflictos, y como instrumento para la realización de los derechos fundamentales, irradia todo el ordenamiento superior, y constituye un principio esencial del sistema jurídico",* y partir de este entendimiento efectuó el juicio de sustitución.

5.2.3.1.4. En este orden de ideas, esta Corporación concluye que en principio de independencia judicial constituye un límite al poder de reforma de la Carta Política, y que por tanto, aunque el constituyente secundario cuenta con un amplio margen de maniobra para rediseñar el poder judicial y para reconfigurar los instrumentos para el ejercicio de la función jurisdiccional, en cualquier caso tales esquemas institucionales y procesales deben preservar el sustrato básico del referido principio.

5.2.3.2. Contenido y alcance del principio de independencia judicial

---

844 C.P. arts. 154 y ss.
845 C.P. arts. 231, 236, 239 y 254.
846 C.P. arts. 233.
847 C.P. art. 256.1.
848 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
849 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

5.2.3.2.1. Tal como se explicó en el acápite precedente, el principio de independencia judicial se enmarca dentro de tres ejes fundamentales: el principio de separación de poderes, el principio de legalidad, y el derecho al debido proceso. El primero de estos responde al objetivo de racionalizar el ejercicio del poder, y al de optimizar y hacer eficiente la intervención estatal en la consecución del interés general y en la defensa de los derechos fundamentales, mediante la identificación y la diferenciación de los roles estatales, y su asignación a los distintos poderes y órganos del Estado, cada uno de los cuales debe contar con las condiciones para cumplir su misión institucional de manera separada y autónoma; esta exigencia, trasladada al escenario judicial, implica que la función jurisdiccional debe ser asignada a una institucionalidad separada de las demás, y capaz de ejercer su rol autónomamente.

El segundo, por su parte, exige que la actividad estatal se subordine a los dictados del ordenamiento jurídico, imperativo este que solo se puede materializar si existe una instancia encargada de definir el contenido y el alcance de las disposiciones legales, y de determinar la forma en que éstas deben ser aplicadas a los casos concretos.

Finalmente, el debido proceso exige que la función jurisdiccional sea ejercida por operadores jurídicos imparciales frente al sistema de poderes políticos, sociales y económicos establecidos, de modo que las decisiones judiciales no se encuentren medidas por intereses preconstituidos distintos a la aplicación del derecho al caso particular, y de modo que el juez sea ajeno, tanto personal como institucionalmente, a las partes involucradas en la controversia, a los demás actores del sistema político (como el Congreso o el Ejecutivo), a las demás instancias dentro de la organización judicial, a los medios de comunicación, a los grupos de poder económico, a los grupos de presión, y en general, a todo el sistema de poderes establecidos[850]; de este modo, la exterioridad del juez frente a la organización política constituye una condición de objetividad, neutralidad, imparcialidad y justicia material de las decisiones judiciales.

5.2.3.2.2. Partiendo de estos tres ejes, se ha entendido que el principio de independencia judicial exige, primero, desde el punto de vista estructural, la asignación de la función jurisdiccional a una institucionalidad autónoma y separada orgánicamente de las ramas y órganos que ejercen los demás roles estatales, y segundo, desde el punto de vista funcional, que esta actividad tenga como referente único los dictados de la ley, y que por tanto, las decisiones judiciales sean el resultado de la aplicación de esta última al caso particular, y que por tanto, no se encuentre mediada por otros factores.

5.2.3.2.3. De manera análoga a lo que ocurre con el principio de separación de poderes, la evaluación de las reformas constitucionales a la luz del principio de independencia judicial reviste un alto nivel de dificultad. En

---

[850] Para una aproximación conceptual al principio de independencia judicial *cfr*. Sebastián Linares, La independencia judicial: conceptualización y medición, en Germán Burgos S. (ed.), *Independencia Judicial en América Latina. De quién? Para quién? Cómo?*, ILSA, Bogotá, 2003.

efecto, la independencia judicial es el resultado de una muy amplia gama de variables de distinta naturaleza que tienen que ver, por ejemplo, con las condiciones del entorno político, económico, social y cultural en las que se inscribe el aparato judicial, con las prácticas y costumbres de los operadores de justicia, y con el modelo institucional que subyace al poder judicial. Por ello, lo que en un escenario puede constituir una amenaza a la independencia judicial, en otro escenario puede no resultar lesivo del citado principio constitucional.

Pese a la dificultad anterior, así como a la insuficiencia conceptual y a la amplia y profunda controversia acerca de los factores e indicadores de la independencia judicial[851], la doctrina y la jurisprudencia constitucional han identificado una serie de criterios indicativos que pueden servir para establecer si los rediseños institucionales en el aparato judicial tienen la potencialidad de anular el referido principio.

5.2.3.2.4. En este marco, se ha reconocido que al lado de otros factores como las condiciones del entorno político, económico, social y cultural, o las prácticas y políticas de los operadores de justicia, los diseños institucionales juegan un papel determinante en la garantía de independencia judicial, no solo porque la configuración de la organización política se vincula al principio de separación de poderes, sino también porque, de manera directa e indirecta, esta incide en la neutralidad e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional. De este modo, estas variables de orden institucional, aunque son instrumentales a la independencia judicial y no un fin en sí mismo, juegan un rol determinante en la garantía de aquel. De este modo, aunque la independencia judicial es el resultado de una amplia gama de variables de distinta naturaleza, los diseños institucionales juegan un papel determinante, por lo cual se requieren arreglos cuidadosos orientados a la consecución de este fin, teniendo en cuenta las condiciones del entorno, las prácticas y costumbres que en la comunidad jurídica moldean la vida judicial, y la forma en que se articulan estos elementos.

5.2.3.2.5. Teniendo en cuenta el vínculo entre los diseños institucionales y la independencia judicial, se han identificado diferentes tipos de garantías orientadas a preservar la neutralidad y la imparcialidad de los operadores de justicia frente a las partes en las controversias judiciales sometidas a su conocimiento; frente a los poderes constituidos dentro de la organización política, especialmente frente al poder ejecutivo y frente al poder legislativo; frente a los demás actores que integran el mismo poder judicial; frente a los medios de comunicación; frente a los grupos de presión y frente a los centros de poderes económico[852].

---

[851] Sobre los vacíos conceptuales y sobre las controversias en torno a los factores e indicadores de independencia judicial, *cfr.* José María Rico y Luis Salas, *Independencia Judicial en América Latina. Replanteamiento de un tema tradicional*, Centro para la Administración de Justicia, San José de Costa Rica, 1990; Sebastián Linares, "La independencia judicial: conceptualización y medición", Germán Burgos S. (ed.), *Independencia judicial en América Latina. De quién? Para quién? Cómo?*, ILSA, Bogotá, 2003.

[852] Una sistematización de estas garantías se encuentra en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, 2013, doc. OEA/Ser.L/V/II.Doc.44.

No se trata de un catálogo de reglas rígidas e inflexibles que constituyan un fin en sí mismas, sino de pautas indicativas, funcionales a unos objetivos más amplios, que sirven para evaluar en cada caso los diseños institucionales a la luz del principio de independencia judicial, teniendo en cuenta las condiciones del entorno, las prácticas que imperan en la comunidad jurídica, y la forma en que se articulan los distintos elementos que conforman el sistema institucional. Al igual que en el caso del principio de separación de poderes, se requiere una aproximación sistémica que dé cuenta de todos los elementos que configuran la organización política. Asimismo, estos indicadores deben evaluarse en cada caso particular, teniendo en cuenta la racionalidad y los objetivos que subyacen a la independencia judicial, esto es, al propósito de garantizar la separación de poderes y al de preservar la imparcialidad y la neutralidad de los operadores de justicia.

En este contexto, existen cuatro tipos de garantías orientadas a preservar la neutralidad de los operadores de justicia frente a las partes, frente a los poderes constituidos dentro de la organización política, especialmente frente al poder ejecutivo y frente al poder legislativo; frente a las demás instancias que conforman el poder judicial; frente a los medios de comunicación, frente a los grupos de presión, y frente a los centros de poderes económico[853].

5.2.3.2.6. En este sentido, se han identificado las siguientes garantías de independencia, según el escenario en el que se enmarquen: (i) un primer grupo de garantías se orienta a regir la *conformación del poder judicial,* es decir, los procesos para la integración de las instancias jurisdiccionales. En términos generales, se advierte de la importancia de contar con procesos abiertos, transparentes y participativos que apunten a seleccionar a los operadores judiciales en función de su idoneidad para el ejercicio de sus funciones, estructurados a partir de parámetros objetivos de comparación que puedan ser objeto de escrutinio por parte de la sociedad civil, y que no favorezcan relaciones de dependencia entre las instancias nominadoras y el cuerpo judicial; (ii) en segundo lugar, se encuentran las garantías relativas a la independencia en el *ejercicio del cargo.* Estas salvaguardias apuntan a que los operadores de justicia ejerzan sus funciones en un entorno favorable que contribuya a eliminar la mediación de factores distintos a la aplicación de la ley al caso concreto sometido a consideración del juez; (iii) en tercer lugar, se encuentran las garantías relativas *a la separación del cargo y al régimen sancionatorio.* Estas salvaguardias apuntan a asegurar a que el régimen disciplinario no se convierta en un instrumento de retaliación y de intimidación de los operadores de justicia, y a que el ejercicio de las potestades jurisdiccionales no sea castigado en función de intereses ajenos a la función judicial; en función de este objetivo, se ha entendido que la independencia judicial exige definir con precisión y claridad los motivos que razonablemente dan lugar a la separación del cargo o a la aplicación de correctivos o penalidades, que los procesos ofrezcan las garantías propias del

[853] Una sistematización de estas garantías se encuentra en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas,* 2013, doc. OEA/Ser.L/V/II.Doc.44.

derecho al debido proceso, y que el sistema sea administrado por una autoridad independiente, competente e imparcial; estas condiciones crean un clima y un entorno favorable para el ejercicio imparcial y neutral de la función jurisdiccional; (iv) y finalmente, se encuentran las garantías relativas al *gobierno y administración del poder judicial.* La existencia de un cuerpo robusto de conducción de la administración de justicia, institucionalmente separado de los órganos ejecutivo y legislativo, e insertado dentro de la Rama Judicial pero separado funcionalmente de quienes ejercen un rol jurisdiccional, encargado de adelantar los procesos de selección de los operadores de justicia y de administrar la carrera judicial, tiende a favorecer su independencia, a robustecer institucionalmente el poder judicial, y a protegerlo frente a las interferencias indebidas de otros actores políticos, económicos y sociales[854]. Se recomienda entonces que este organismo tenga una integración plural, que sus miembros no actúen como representantes de otros actores del sistema político, que tengan un poder de decisión sustancial sobre la selección y nombramientos de los integrantes del poder judicial, y cuyo director no sea el mismo presidente de la máxima corporación jurisdiccional, para evitar que una misma persona ejerza simultáneamente funciones jurisdiccionales, y las funciones de gobierno, administración y sanción[855].

5.2.4. El deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas

5.2.4.1. El *status* constitucional del deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas

5.2.4.1.1. El deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas es un elemento definitorio del ordenamiento constitucional. La fundamentalidad de este deber dentro de la Carta Política se explica porque el fin último del Derecho y del Estado consiste justamente en asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas, tanto en escenarios de normalidad democrática, como en escenarios de excepcionalidad y de transición. Por ello, ni el Derecho ni el Estado constituyen fines en sí mismos, sino que, por el contrario, su justificación está dada porque son instrumentales y funcionales a tales derechos: la vida, la igualdad, la libertad individual en

---

[854] Sobre el vínculo entre los esquemas de gobierno y administración del poder judicial, y la independencia judicial, *cfr*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, 2013, doc. OEA/Serv.L/V/II.Doc.44.// Asimismo, Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 98.// Igualmente, la Comisión Europea para la Democracia y el Derecho (Comisión de Venecia) ha considerado que la existencia de un organismo especializado cuya composición garantice una integración equilibrada entre fiscales, abogados y miembros de la sociedad civil independientes de otros órganos del Estado, contribuye positivamente a la independencia judicial; al respecto *cfr*. Comisión Europea para la Democracia y el Derecho, *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II*, adoptada en reunión plenaria del 17-18 de noviembre de 2010, Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 39.

[855] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, 2013, doc. OEA/Serv.L/V/II.Doc.44. Sobre este mismo punto *cfr.* Asamblea General de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, recomendación 94 i).

todas sus dimensiones y expresiones, la salud, la educación, el medio ambiente, y todos los demás derechos inherentes al ser humano.

En este contexto, el fin de la organización estatal es permitir el disfrute de los derechos, no solo desde una dimensión negativa, que implica asegurar las condiciones que permiten el tranquilo desenvolvimiento de las personas en la sociedad, sino también una dimensión positiva, que implica la promoción de las condiciones que permitan el acceso de todos a condiciones de una vida con dignidad. El cumplimiento de esta doble arista de las finalidades del Estado es el presupuesto de la convivencia pacífica. Por ello, en función de esta finalidad fundamental del Estado se debe estructurar la organización política, y orientar la actividad de las instancias estatales.

5.2.4.1.2. La circunstancia anterior explica que la Carta Política, considerada globalmente y en cada uno de sus contenidos normativos, se haya estructurado en función de esta finalidad. De hecho, una revisión de los antecedentes de la Constitución revela que la preocupación básica de la Asamblea Nacional Constituyente fue la de diseñar una organización política y unos instrumentos de intervención en la vida política, económica y social a la medida de este imperativo esencial de asegurar los derechos de las personas. Es así como en el seno de la Asamblea se explicó que *"la contemporaneidad ha estimado que el contenido ético de la política y del Estado es la defensa de los derechos y que como la violación de estos obedece tanto a la violencia estructural como a la violencia institucional, la praxis política debe orientarse a su defensa dialéctica en los frentes, y este es el papel de un auténtico de un poder legislativo como órgano vertebral de un orden jurídico democrático"* y que *"resulta muy satisfactorio el avance que representa la adopción de una carta de derechos humanos (...) y que resulta esperanzador para quienes concebimos los derechos no como declaraciones sino como normas de obligatorio cumplimiento, que se hubiera adoptado la distinción entre aquellos que son de aplicación inmediata y aquellos que son de desarrollo progresivo (...) la comisión primera y la comisión quinta trabajaron con gran dedicación en la compleja tarea de sopesar cada término utilizado para definir los derechos en la medida en que cada derecho constituye realmente un traslado de poder a las personas y, al mismo tiempo, es una limitación al contenido mismo de las decisiones que puedan adoptar los poderes públicos (...)".*[856]

Consistente con este propósito del constituyente primario, el ordenamiento superior se estructuró en función del deber del Estado de asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas. Desde el Preámbulo mismo se anuncia que la organización política atiende a este objetivo de asegurar la justicia, el trabajo, la libertad y los demás derechos de las personas. Consistente con ello, el artículo 2 establece como fin del Estado garantizar la efectividad de los derechos, y consagra como deber fundamental de las autoridades proteger a las personas en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades. De igual modo, la positivización del catálogo de

[856] Sentencia C-084 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

derechos y garantías constitucionales, las reglas sobre la conformación y el funcionamiento de la organización política, las pautas y directrices sobre la participación política, y las reglas sobre la intervención del Estado en la vida económica, política y social, se orientan, en últimas, a este materializar este fin esencial.

De hecho, buena parte de los contenidos constitucionales tiene un vínculo directo y estrecho con el citado deber, tal como consta en el Preámbulo y en los artículos 1, 2, 5, 6 a 88, 93, 94, 229, 215 y 241 de la Carta Política, que hacen referencia a la existencia de un marco jurídico democrático y participativo fundado en el respeto de la dignidad humana, en el reconocimiento de los derechos fundamentales, de los derechos sociales y de los derechos colectivos, en el diseño de diferentes instrumentos jurídicos encaminados a garantizar tales prerrogativas, como la acción de tutela, las acciones de grupo y las acciones populares, en la priorización de los instrumentos internacionales que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, entre muchos otros.

Esta línea es consistente con diversos instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, y que reiteran el deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, tal como consta en el Preámbulo y en el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal como han sido entendidos e interpretados por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente. Aún más, en el derecho internacional, son los Estados los responsables de las violaciones a los derechos humanos que ocurran en su territorio.

En otras palabras, el deber de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas constituye la clave explicativa y el hilo conductor del texto constitucional.

5.2.4.1.3. Todo lo anterior ha llevado a este Tribunal a concluir que este deber constituye un componente esencial del ordenamiento superior que no puede ser removido por el constituyente secundario, así como a emplear este imperativo como referente del juicio de sustitución en muy distintos escenarios.

Así, en la Sentencia C-579 de 2013[857] la Corte puso de presente que el deber del Estado social de democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas es un elemento definitorio de la Carta Política, y que por tanto, constituye un límite al poder de reforma de la Constitución. Con fundamento en esta calificación, esta Corporación determinó la validez de las disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2012, que fijó las bases del marco jurídico para la paz, entre ellas, la de permitir que

[857] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

en escenarios de transición, el ejercicio de la acción penal se concentre en los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, pudiendo renunciar el Estado a la persecución de los delitos que no que tienen esta connotación o respecto de quienes no son los máximos responsables. El análisis de esta directriz se efectuó, justamente, a la luz del deber del Estado social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas, y especialmente a la luz del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como el de asegurar los derechos de las víctimas de tales violaciones a la verdad, a la justicia y a la reparación.

En el mismo escenario del Marco Jurídico para la Paz, contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2012, este mismo Tribunal empleó como premisa mayor del juicio de sustitución el deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas, al evaluar la disposición que permite la participación en política de las personas que se han sometido a procesos de justicia, pero que impone como límite a la misma los delitos de lesa humanidad y el genocidio. Tal como se explicará más adelante, el análisis del poder de reforma tuvo como referente el citado principio, considerado por este Tribunal como eje transversal del ordenamiento superior, no susceptible de ser removido por el constituyente secundario.

Más recientemente, en el contexto del Acto Legislativo 01 de 2015, que fija el alcance del fuero penal militar en aquellas hipótesis en que los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública se realizan en el marco del conflicto armado o en enfrentamientos que reúnen las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario, este Tribunal evaluó el ejercicio del poder de reforma de la Constitución a la luz del deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de las víctimas, considerado de nuevo como una pieza esencial del ordenamiento constitucional.

5.2.4.2. El contenido y el alcance del deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas

5.2.4.2.1. Tal como se explicó en los acápites precedentes, la finalidad esencial del Estado consiste en asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas, tanto en escenarios de normalidad democrática, como en escenarios de excepcionalidad y de transición. Se trata entonces de un deber de amplia envergadura, que comprende un extenso catálogo de derechos, y que se materializa en múltiples y diversos contextos y escenarios.

Este Tribunal ha entendido que en escenarios de violación masiva y sistemática de derechos humanos, como los que se presentan en el marco de un conflicto armado interno, cobran relevancia dos deberes especiales: el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los

derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario[858], y el de asegurar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. El primero exige desplegar la función persecutoria y represiva frente a los fenómenos delictivos en toda su integridad y en todas sus manifestaciones, y el segundo, afrontar las consecuencias de la vulneración de los derechos de las víctimas de tales violaciones, asegurando sus derechos a conocer los hechos y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjeron las vulneraciones, a que se sancionen a los responsables, y a que se reparen integralmente los daños provocados.

5.2.4.2.2. Con respecto al deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH, la Corte ha determinado que aunque en principio este deber en cabeza del Estado conlleva la obligación de desplegar la función persecutoria y represiva frente al fenómeno delictivo en toda su integridad y en todas sus manifestaciones, en contextos en los que se pretende poner fin a la violación masiva de derechos humanos, tal como ocurre en los periodos de transición producidos en el marco de un conflicto armado interno, este deber puede flexibilizarse, cuando, como contrapartida, se persigue una ganancia efectiva en términos de consecución de la paz, de la verdad, de la reparación a las víctimas, y de la obtención de garantías de no repetición, y cuando se preserva el mínimo irreductible de este deber, referido a la investigación, juzgamiento y sanción de los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos. Esto comprende, entre otras cosas, el deber de orden normativo de criminalizar las conductas más graves y lesivas para la organización social y política, y un deber de orden operativo de imponer una sanción efectiva a quienes realicen tales conductas.

Esta línea de análisis ha sido acogida, aunque con distintos matices, en al menos dos escenarios: en el marco de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), que otorgó un tratamiento penal especial a grupos y miembros de grupos armados organizados al margen de la ley para su reincorporación a la vida civil, y en el contexto del marco jurídico para la paz (Acto Legislativo 01 de 2012), que estableció los instrumentos jurídicos de justicia transicional.

La Ley de Justicia y Paz[859] contempló un tratamiento penal especial para los miembros de grupos armados organizados al margen de ley, previa su desmovilización individual o colectiva. La lógica que subyace a este instrumento es la de promover la reincorporación de los integrantes de los grupos armados ilegales y el desmantelamiento de los mismos, mediante la concesión de tratamientos penales favorables que incentiven, impulsen y

[858] Sobre el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, *cfr*. las siguientes sentencias: (i) C-233 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; (ii) C-084 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; (iii) C-577 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; (iv) C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; (v) C-719 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería; (vi) C-400 de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; (vii) C-370 de 2006, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Clara Inés Vargas Hernández.

[859] Ley 975 de 2005, *"por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional, y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios"*.

estimulen tales procesos; la herramienta fundamental de la Ley de Justicia y Paz es la consagración de la alternatividad penal (art. 3), es decir, de la imposición de sanciones distintas a las contempladas de manera general en el derecho positivo, consistentes en una privación de la libertad entre 5 y 8 años para delitos de la mayor envergadura y que de ordinario cuentan con penas más gravosas, pero supeditadas a la contribución a la paz, a la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas, la resocialización mediante actividades laborales, de estudio o de enseñanza, y la no reincidencia.

Frente a esta herramienta, la Corte se pronunció en distintas oportunidades, aunque sin haber formulado de manera explícita el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario como eje transversal de la Constitución Política. En la Sentencia C-370 de 2006[860], por ejemplo, se concluyó que en los escenarios de transición resulta constitucionalmente admisible flexibilizar los estándares regulares de la justicia como principio, valor y derecho, pero solo en cuanto esto se traduzca en la consecución efectiva de otros bienes jurídicos a los que apuntan los sistemas transicionales, como la paz, la verdad y la reparación a las víctimas, y en la medida en que el relajamiento en los estándares anteriores no implique una restricción desproporcionada.

Sobre este esta base, la Corte declaró la exequibilidad del modelo general de alternatividad penal previsto en la Ley de Justicia y Paz. Sin embargo, a partir de esta misma premisa, se concluyó que algunos elementos de este esquema diluían los imperativos esenciales derivados del reconocimiento de la justicia como valor, principio y derecho constitucional. Así por ejemplo, a juicio de esta Corporación, la exigencia de *"colaboración con la justicia"* como requisito de acceso a los beneficios penales carecía de contenido propio y era en el fondo una fórmula vacía que terminaba por desconocer los derechos de las víctimas. En este orden de ideas, la Corte condicionó la constitucionalidad de la fórmula legislativa, aclarando que la colaboración con la justicia supone una contribución objetiva y verificable con los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. Argumentando vicios de procedimiento, este Tribunal también declaró la inexequibilidad del artículo 70 de la ley, que establecía una rebaja de penas para las personas condenadas por sentencia ejecutoriada al momento de entrar en vigencia la ley, con excepción de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, de lesa humanidad y narcotráfico; aunque la declaratoria de inconstitucionalidad tuvo como fundamento irregularidades en el trámite parlamentario, en el texto del fallo se destacó la inviabilidad de medidas que, como esta, otorgan beneficios penales automáticos, sin condicionarlos al cumplimiento de exigencias relacionadas con el reconocimiento de la responsabilidad, la reparación a las víctimas, la resocialización, y el compromiso de no reincidencia.

En el contexto del marco jurídico para la paz, el Acto Legislativo 01 de 2012

[860] MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

consagra unas herramientas generales para ser empleadas y desarrolladas en los procesos de transición, esto es, en escenarios de terminación de conflictos armados, para la consecución de una paz estable y duradera y para garantizar los derechos de las víctimas de tales conflictos. Estos instrumentos, que deben ser regulados en una ley estatutaria, tienen por objeto actuar en tres frentes, a través de mecanismos judiciales y no judiciales: la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas, a través de mecanismos judiciales y no judiciales. En este marco, el Acto Legislativo establece dos tipos de medidas: (i) por un lado, habilita al legislativo para establecer un tratamiento penal especial para los actores del conflicto, con el propósito de facilitar la terminación del mismo; es así como el legislador puede establecer criterios de priorización y de selección para que la función persecutoria de los delitos se ejerza exclusivamente en relación con los máximos responsables de los crímenes de lesa humanidad, de genocidio y de los crímenes de guerra, así como también flexibilizar la función sancionatoria a través de reducciones de sanciones o la concesión de penas alternativas; en cualquier caso, el otorgamiento de estos tratamientos especiales está sujeto a un estricto régimen de condicionalidades, tales como la dejación de las armas, el reconocimiento de la responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados, y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentre en poder de los grupos armados al margen de la ley; (ii) por otro lado, el acto legislativo abre la posibilidad de que los desmovilizados se reincorporen a la vida política, pero con la excepción de los crímenes de lesa humanidad y de genocidio cometidos de manera sistemática.

Ambos tipos de regulación fueron objeto de escrutinio judicial. En la Sentencia C-579 de 2013[861] la Corte declaró la constitucionalidad del modelo de justicia transicional centrado en la investigación, juzgamiento y sanción de los máximos responsables de los delitos más graves y representativos, fijando los mínimos irreductibles derivados del deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario en escenarios de transición.

La Corte hizo entonces tres tipos de precisiones: (i) por un lado, se advirtió que el deber anterior implica desplegar la función persecutoria, al menos, respecto de las personas que cumplen un rol esencial en la comisión de delitos que, por su nivel de lesividad, y por resultar paradigmáticos de los patrones y de las tipologías de criminalidad ocurridas en el marco de conflictos armados, deben ser reprimidas, esto es, en quienes tienen una mayor responsabilidad en la comisión de los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra[862]; de modo que frente a este núcleo criminal, determinado tanto por

[861] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[862] La Corte Constitucional aclaró aunque en principio el deber de criminalización se refería a los crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, esta sistematicidad no debía ser entendida como la realización metódica, reiterativa y persistente de la misma conducta a lo largo del tiempo, sino como la necesidad de que la conducta criminal se inserte en el escenario del conflicto armado, y de que tenga un nexo o vínculo con los planes y políticas de guerra diseñadas en este contexto, y que además, se predicaba exclusivamente de los crímenes de guerra y no de los delitos de lesa humanidad ni del genocidio: *"la expresión 'crímenes*

elementos objetivos como subjetivos, el Estado tiene una obligación incondicionada de desplegar integralmente la función persecutoria; frente a las demás formas y modalidades de criminalidad, en cambio, el Estado podría renunciar a su potestad sancionatoria, máxime cuando en escenarios de violación masiva y sistemática de derechos el modelo individual de persecución de los delitos se traduce en una impunidad *de facto,* y cuando más que sancionar a las personas individualmente, se requiere conocer y atacar los patrones de macrocriminalidad; (ii) en segundo lugar, la Corte precisó que cualquier tratamiento especial debe estar supeditado a que los destinatarios del mismo hagan una contribución real, efectiva y proporcional a la consecución de la verdad y de una paz estable y duradera, a la reparación de las víctimas, a la liberación de los secuestrados, a la dejación de las armas, y al reconocimiento de la responsabilidad; (iii) finalmente, se advirtió que el deber de investigar, juzgar y sancionar comprende el de garantizar una pena efectiva para las personas que son declaradas responsables por la grave violación de los derechos humanos o la infracción del DIH, lo cual significa que el deber del Estado no queda satisfecho cuando después de haberse adelantado una investigación y un proceso de juzgamiento ajustado al debido proceso se declara a una persona penalmente culpable, sino cuando la condena se concrete, se materializa y se hace efectiva; esto implica que la sanción debe ser real y no meramente simbólica o formal, y que para ello debe contener un componente retributivo que pueda ser considerado como "castigo", esto es, que implique una restricción objetiva a la libertad.

Por su parte, en la sentencia C-577 de 2014[863] la Corte efectuó el juicio de sustitución frente al segundo núcleo temático del marco jurídico para la paz. Esta Corporación determinó que la reincorporación política de los desmovilizados prevista en el citado acto normativo, no sustituía el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, no solo porque la medida apuntaba a fortalecer los procesos de transición mediante la superación de las condiciones de exclusión que dieron lugar al conflicto, sino también porque la citada reincorporación materializa el componente esencial de la Carta Política relativo a la participación, y porque, en cualquier caso, el propio acto legislativo establece un veto para las personas que han cometido delitos de lesa humanidad y de genocidio cometidos de manera sistemática, y

---

cometidos de manera sistemática', solamente se refiere a los crímenes de guerra y no a los crímenes de lesa humanidad ni al genocidio (…) la inclusión del elemento 'cometidos de manera sistemática' no es absolutamente unívoca en el Acto Legislativo 01 de 2017, por lo cual puede llevar a distintas interpretaciones, según lo ha demostrado el debate surgido en este proceso y en especial en la audiencia pública, como identificarlo con la masividad o extensión de los crímenes (…) en los crímenes de guerra, el contexto de violencia organizada corresponde al conflicto armado en cuyo marco los actos criminales deben ser realizados (…) y no puede entenderse como una referencia a su masividad (como lo sería el elemento de generalidad), sino como la necesidad de que no sea aislado, y particularmente en el caso de los crímenes de guerra a que tenga nexo con el conflicto armado como parte de un plan o política, pues es claro que el conflicto armado exige per se una violencia generalizada contra la población civil que a través de una investigación de contexto permita diferenciarlo de crímenes ordinarios como un deño en bien ajeno o de un homicidio. En este sentido, la doctrina ha señalado que no todos los crímenes cometidos durante el conflicto armado son crímenes de guerra, y en ese sentido, los actos ordinarios criminales (homicidio, violación, hurto, abusos, fraudes), no se convierten automáticamente en crímenes de guerra porque exista una situación de conflicto armado, sino que debe existir un nexo entre los actos y el conflicto, lo cual es muy distinto a señalar que tienen que cometerse de manera masiva".

[863] M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

supedita tácitamente la participación en política al cumplimiento de la pena impuesta en el marco de la justicia transicional, así como de las demás condiciones del sistema.

5.2.4.2.3. Los instrumentos del sistema mundial e interamericano de derechos humanos acogen una línea semejante. En términos generales, éstos exigen tanto la investigación, juzgamiento y sanción de los crímenes más graves, deber que comprende la imposición de penas reales y efectivas para los responsables de tales delitos, consistentes y proporcionales a su gravedad.

En el sistema mundial de derechos humanos, por ejemplo, distintas convenciones han establecido la obligación de sancionar la desaparición forzada, el genocidio y la tortura, imponiendo penas apropiadas y proporcionales a su gravedad. El Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, establece en su Principio 1 y en su Principio 19 que aunque el enjuiciamiento de dichos delitos es una condición *sine qua non* en la lucha contra la impunidad, el deber de los Estados no se agota en esta fase de enjuiciamiento, sino en la condena propiamente dicha, que debe ser adecuada y consistente con el tipo de infracción cometida. Asimismo, en el marco del Derecho Penal Internacional, la CPI ha aclarado que aunque los Estados detentan un alto margen de apreciación para determinar el tipo y la duración de las penas, en todo caso *"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 (…)"*[864].

Para la Corte IDH existe una prohibición general de la impunidad, impunidad que, a su turno, se produce no solo cuando un Estado se rehúsa a llevar a cabo una investigación y un juzgamiento serio y adecuado, sino también cuando habiendo condenado a una persona por haber violado los derechos humanos o infringido el derecho internacional humanitario, la sanción no es cumplida efectivamente. En el caso de la *Masacre de Pueblo Bello vs Colombia*, por ejemplo, aunque esta instancia judicial encontró que en algunos casos los responsables de la masacre ya habían sido juzgados y condenados mediante una sentencia judicial, las privaciones efectivas de la libertad aún no se habían producido. En este sentido, la Corte IDH destacó que aunque las investigaciones y juzgamientos a los más de 60 paramilitares que participaron en la incursión de Pueblo Bello produjeron sentencias condenatorias en varios casos, *"han sido dictadas varias medidas de aseguramiento y órdenes de captura sin resultado alguno, y de las seis personas condenadas, únicamente dos se encuentran cumpliendo pena privativa de la libertad. El Estado no ha demostrado las medidas concretas tendientes a capturar a los indiciados ni para hacer efectivas esas condenas en ausencia, ni los obstáculos específicos que haya encontrado (…) la impunidad se refleja en el juicio y condena en*

[864] James Stewart, Fiscal Adjunto de la Corte Penal Internacional, *La justicia transicional en Colombia y el papel de la Corte Penal Internacional*, 13 de mayo de 2015.

ausencia de los paramilitares que se han visto beneficiados con la acción de la justicia que los condena pero no hace efectiva la sanción"[865].

Este mismo entendimiento del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario ha tenido la Corte Penal Internacional. Justamente, este organismo ha concluido que la impunidad no se da por superada con la sola atribución formal de responsabilidad en una sentencia judicial, sino con la imposición real y efectiva de la condena correspondiente, esto es, con una restricción objetiva de la libertad que sea proporcional con la infracción cometida, y que por tanto, la Corte Penal Internacional únicamente da por satisfecha las obligaciones del estado colombiano en relación con el Estado de Roma, cuando se ejecuta adecuadamente la sanción impuesta. Es así como la fiscal adjunta de este organismo sostuvo, en relación con Colombia, que *"aquellas personas dentro de las FARC y el ELN que presuntamente eran los más responsables por los crímenes más graves cometidos habían sido sometidos a procesos nacionales genuinos. Esta conclusión se alcanzó sobre la base de las condenas dictadas por las autoridades colombianas contra líderes de las FARC y el ELN por conductas relevantes para la CPI. Sin embargo, esta conclusión estaba sujeta a la adecuada ejecución de las penas (…) cuando el proceso resulte en una condena, la evaluación de la voluntad real también abarcará la pena impuesta. Este es el motivo por el que, en el informe intermedio sobre su examen preliminar, la Fiscalía consideró que eran genuinos los procesos llevados a cabo contra los líderes de las FARC y el ELN, que fueron condenados* in absentia, *siempre que se haga una adecuada ejecución de las sentencias (…) la forma en que un acuerdo de paz afecte los procesos a nivel nacional tendrá un impacto sobre el examen de la Fiscalía acerca de la admisibilidad de los casos (…) la aplicación de las disposiciones del Estatuto de Roma debe ser consistente con su objetivo principal: terminar con la impunidad de los crímenes más serios. Con este propósito, el Estatuto, y otros instrumentos internacionales, reiteran la obligación de los Estados Miembro no solo de investigar y perseguir, sino de castigar a los perpetradores de tales crímenes"*[866].

5.2.4.2.4. Por su parte, con respecto al deber del Estado de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, este Tribunal ha entendido que el Estado no solo tiene el deber de prevenir la criminalidad, sino también el de adoptar todas las medidas que sean necesarias para restablecer los derechos de las víctimas de los delitos, y en particular, el de garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación[867].

---

[865] Sentencia Corte IDH, caso *Masacre de Pueblo Bello vs Colombia*, sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, No. 140.

[866] Fatou Bensouda, Carta dirigida por la fiscal de la Corte Penal Internacional al presidente de la Corte Constitucional de Colombia, La Haya, 2013, Ref. 2013/025/FB/JCCD-evdu.

[867] Sobre el deber del Estado de garantizar los derechos de las víctimas de los delitos a la verdad, a la justicia y a la reparación, *cfr.* las Sentencias C-228 de 2002, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; C-1033 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

El derecho a la verdad se satisface cuando se conoce, tanto en escenarios judiciales como no judiciales, los hechos constitutivos de la violación de sus derechos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que esto se produjo, los responsables de los crímenes, los motivos que dieron lugar a su comisión, y el patrón que marcó su realización[868]. El derecho a la justicia comprende el derecho a que se investiguen, juzguen y sancionen los delitos cometidos en su contra. Y la reparación integral se satisface cuando se resarcen los daños provocados a las víctimas con ocasión de la violación de sus derechos, a través de las medidas de restitución, esto es, el restablecimiento de las víctimas a la situación anterior a la ocurrencia del hecho victimizante, la indemnización, es decir, la compensación económica por los daños sufridos, la rehabilitación, es decir, la atención jurídica, médica, sicológica y social para el restablecimiento de sus condiciones físicas y sicológicas, las medidas de satisfacción, esto es, las medidas orientadas a proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de la víctima, y las garantías de no repetición, orientadas a asegurar que no se repitan los hechos victimizantes.

El reconocimiento de estos derechos ha llevado a reconfigurar la estructura y el esquema de funcionamiento de los procesos penales, así como el sistema de atención a las víctimas de los delitos. En varios fallos la Corte ha ampliado el alcance de las prerrogativas de las víctimas dentro del proceso penal, con el objeto, justamente, de asegurar sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, en el escenario de los procesos penales. En la Sentencia C-209 de 2007[869], por ejemplo, se precisó, entre otras cosas, que las víctimas pueden solicitar la práctica de pruebas anticipadas ante el juez de control de garantías, que pueden estar presentes en la audiencia de formulación de imputación, allegar o solicitar elementos materiales probatorios y evidencia física para oponerse a la petición de preclusión del fiscal, solicitar al juez el descubrimiento de un elemento material probatorio específico o de evidencia física, hacer observaciones sobre el descubrimiento de elementos probatorios y de pruebas que se harán valer en la audiencia del juicio oral, solicitar la exclusión, rechazo o admisibilidad de medios de prueba, e intervenir en la audiencia de formulación de acusación para efectuar observaciones al escrito de acusación o manifestarse sobre posibles causales de incompetencia, recusación, impedimentos o nulidades. Por su parte, en la Sentencia C-454 de 2006[870] se precisó que la garantía de la comunicación de las víctimas sobre la existencia del proceso penal, contemplada en el artículo 135 del Código del Procedimiento Penal, *"opera desde el momento en que éstos entran en contacto con las autoridades, y se refiere a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación",* y que estas pueden *"realizar solicitudes probatorias en la audiencia preparatoria, en igualdad de condiciones que la*

[868] Sobre el fundamento, contenido y alcance del derecho de las víctimas a la verdad, *cfr*. las Sentencias C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-099 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa; C-715 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-454 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-370 de 2006, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-004 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-228 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[869] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[870] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

defensa y la fiscalía". En la Sentencia C-004 de 2003[871] se amplió el espectro de la acción de revisión frente a decisiones de preclusión de la investigación, cesación de procedimiento y sentencia absolutoria, cuando en el marco de graves violaciones a los derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario, se compruebe que la correspondiente decisión judicial no tuvo en cuenta un hecho o una prueba que fue desconocida durante la controversia judicial, e incluso cuando se constante *"un incumplimiento protuberante de las obligaciones del Estado de investigar en forma serie e imparcial las mencionadas violaciones".*

5.2.4.2.5. En los escenarios de transición precedidos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, la posición de las víctimas resulta particularmente compleja porque, por un lado, a estos procesos les es inherente una restricción a la función persecutoria del Estado que se traduce necesariamente en una limitación a los derechos de las víctimas, especialmente en el componente de justicia, y porque, por otro lado, estas renuncias y estas limitaciones son compensadas con un reconocimiento de las víctimas como un componente central de los procesos transicionales y con la implementación de mecanismos especiales para atender sus derechos.

Tal como se explicó en los acápites precedentes, en estos escenarios, la circunstancia que favorece, promueve y facilita los procesos de desmovilización individual y colectiva es el establecimiento de tratamientos y condiciones especiales para los grupos que se someten al Estado, puesto que para ellos no tendría sentido este sometimiento si esto no tiene como contrapartida una flexibilización en la función represiva del Estado. Por ello, en normativas como la Ley de Justicia y Paz, el marco jurídico para la paz y en las reformas constitucionales y legales que implementan el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC, ha sido una constante la adopción de estándares diferenciados de justicia mediante dispositivos como la renuncia a la persecución penal de los delitos que no tienen la connotación de crímenes de lesa humanidad, de genocidio o de crímenes de guerra, o la implementación de mecanismos de sustitución o de reducción de penas. Adicionalmente, la circunstancia de que la transición se encuentre precedida de escenarios de violación masiva y sistemática de derechos humanos suele requerir de otro tipo de medidas especiales vinculadas a las necesidades de la transición, particularmente cuando los victimarios no logran reparar integralmente a las víctimas y el Estado entra a suplir este vacío mediante programas administrativos de reparación.

Paradójicamente, los procesos de transición se estructuran en función del reconocimiento de la centralidad de las víctimas. Y justamente, el otorgamiento de los tratamientos penales especiales para los actores del conflicto armado se suele condicionar a la contribución a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.

En este marco, este Tribunal ha entendido que los derechos de las víctimas a

[871] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

la verdad, a la justicia y a la reparación pueden ser limitados o restringidos, pero tan solo en tanto esto sea indispensable para la consecución de una paz estable y duradera, y en tanto lo anterior no anule la base y el sustrato mismo del reconocimiento de sus derechos. A juicio de la Corte, en contextos como éste, los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación admiten algunas restricciones, en consideración a que la consecución de una paz estable y duradera a través de la desmovilización voluntaria de los grupos armados tiene como contrapartida la flexibilización de las condiciones de penalización, puesto que, de lo contrario, *"por la situación fáctica y jurídica de quienes han tomado parte en el conflicto, la paz sería un ideal inalcanzable"* [872]. Por otro lado, sin embargo, también se ha entendido que la invocación de la paz no permite desplazar integralmente derecho de las víctimas a la verdad, a la justicia o a la reparación, y que, por el contrario, la limitación a estos derechos solo es constitucionalmente admisible en tanto resulte indispensable para activar los procesos de desarme, y en tanto no desconozcan la base misma de los derechos en cabeza de las víctimas: *"la paz no lo justifica todo. Al valor de la paz no se le puede conferir un alcance absoluto, ya que también es necesario garantizar la materialización del contenido esencial del valor de la justicia y del derecho de las víctimas a la justicia, así como los demás derechos de las víctimas, a pesar de las limitaciones legítimas a que ellos se impongan para poner fin al conflicto armado".* [873]

En este contexto, se impone un análisis integral de los bienes constitucionales en juego, para, a partir de una ponderación y balance de todos ellos, fijar las afectaciones constitucionalmente admisibles a los derechos de las víctimas: *"El método de ponderación es apropiado para la resolución de los problemas que plantea este caso, por cuanto no es posible materializar plenamente, en forma simultánea los distintos derechos en juego, a saber, la justicia, la paz, y los derechos de las víctimas. El logro de una paz estable y duradera que sustraiga al país del conflicto por medio de la desmovilización de los grupos armado al margen de la ley puede pasar por ciertas restricciones al valor objetivo de la justicia y al derecho correlativo de las víctimas a la justicia, puesto que, de lo contrario, por la situación fáctica y jurídica de quienes han tomado parte en el conflicto, la paz sería un ideal inalcanzable. Se trata de una decisión política y práctica del legislador, que se orienta hacia el logro de un valor constitucional".* [874]

Con fundamento en esta directriz, la Corte ha considerado que resultan admisibles ciertas restricciones a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, pero asimismo ha impuesto límites a estas limitaciones. Tal como se expresó en los acápites precedentes, este Tribunal ha considerado que en estos escenarios es posible circunscribir la función persecutoria de los delitos a los máximos responsables de los delitos más graves y representativos, adoptando para esto criterios de selección y priorización. En el marco de la Ley de Justicia y Paz, por ejemplo, se habilitó a la Fiscalía General de la

---

[872] Sentencia C-370 de 2006, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Jaime Córdoba Triviño, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur y Clara Inés Vargas Hernández.
[873] *Ibídem*.
[874] *Ibídem*.

Nación para adoptar criterios de selección y priorización, en el entendido de que en estos contextos la investigación y el juzgamiento se puede orientar a identificar los patrones de criminalidad, y a conocer sus contextos, causas y motivos, y de que la criminalización se puede circunscribir a los máximos responsables.

Es así como en la Sentencia C-694 de 2015[875] se declaró la exequibilidad de las previsiones de la Ley 1592 de 2012[876] que optaron por este nuevo modelo de persecución penal, teniendo en cuenta que el modelo anterior acogido originalmente en la Ley 975 de 2005, basado en la persecución individual y exhaustiva de los delitos, se tradujo en unos altos niveles de impunidad. En dicha oportunidad la Corte sostuvo que la priorización constituye un instrumento de política criminal que racionaliza el acceso a la justicia mediante criterios transparentes, y que permite el ejercicio eficiente y eficaz de la investigación y sanción de los fenómenos delictivos complejos, especialmente en escenarios de transición, para enfocar el poder punitivo en los máximos responsables de los delitos más graves y representativos, y atendiendo a las limitaciones logísticas, presupuestales y de otros órdenes, para adelantar investigaciones serias, imparciales y en un plazo razonable, en escenarios de violación masiva y sistemática de derechos humanos. Propiamente no se trata de una renuncia del Estado al ejercicio de la acción penal, sino de una racionalización, porque *"desde el punto de vista teórico, la priorización es un técnica de gestión de la investigación criminal, que consiste en reagrupar casos individuales, de conformidad con patrones criminales, construidos a partir del cruce de diferentes variables (temporales, geográficas, calidad de la víctima, etcétera), y de esta forma, concentrar los esfuerzos investigativos hacia determinados sospechosos u organizaciones criminales"*.[877] Dentro de esta misma línea, la Corte sostuvo en la sentencia C-577 de 2014[878] que los derechos de las víctimas no tenían un carácter absoluto, y que por tanto, en nombre de ellas no se podía imponer un veto a la participación en política de las personas desmovilizadas que han cumplido las penas, máxime cuando la reincorporación a la vida pública permitía superar las condiciones de exclusión que dieron lugar al conflicto armado.

Por otro lado, sin embargo, la Corte también ha entendido que incluso en escenarios de transición debe preservarse el núcleo básico de los derechos de las víctimas. En este orden de ideas, este Tribunal aclaró, por ejemplo, que el acceso al sistema de alternatividad penal contemplado en la Ley de Justicia y Paz debía estar condicionado no solo a que se efectuara una colaboración con la justicia, sino a que esta colaboración garantizara los derechos de las víctimas[879], y que los beneficios penales debían estar condicionados con la

---

875 M.P. Alberto Rojas Ríos.

876 Ley 1592 de 2012,*"por medio de la cual se introducen modificaciones a la ley 975 de 2005 'por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de los miembros de grupos armados al margen de la ley, que contribuyen de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios' y se dictan otras disposiciones".*

877 Sentencia C-694 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

878 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

879 Sentencia C-360 de 2006, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Jaime Córdoba Triviño, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

contribución a la reparación de las víctimas[880].

Lo propio ocurrió en el contexto de la revisión del marco jurídico para la paz, que estableció los instrumentos de justicia transicional para facilitar la terminación del conflicto armado y la consecución de una paz estable y duradera. La Corte consideró que en estos escenarios era constitucionalmente admisible fijar un tratamiento penal especial para los miembros de grupos armados ilegales que han hecho parte del conflicto y que optan por la desmovilización, y que, en este marco, era posible establecer criterios de priorización y selección para el ejercicio de la acción penal, para que este se concentrara en los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, establecer beneficios como la suspensión en la ejecución de la pena, la aplicación de sanciones extrajudiciales, penas alternativas y medidas especiales de ejecución y cumplimiento, la renuncia condicionada la persecución judicial en los casos no seleccionados, y el tratamiento penal especial condicionado al reconocimiento de la responsabilidad, la contribución a la consecución de la verdad, la reparación integral y la liberación de los secuestrados[881].

No obstante ello, este Tribunal condicionó la viabilidad de este esquema de flexibilización a que se preservaran los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, y, en este entendido, precisó que: (i) las víctimas tienen derecho a que, como mínimo, se enjuicien a los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; (ii) la renuncia condicionada a la persecución penal para quienes no son los máximos responsables de los delitos anteriores, se encuentra sujeta, como mínimo, a la dejación de las armas, al reconocimiento de la responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad, la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados y la desvinculación de menores; (iii) el proceso de selección y priorización debe tener garantías de transparencia e imparcialidad, y debe contar con un sistema de recursos para impugnar las decisiones de selección y priorización; (iv) se debe garantizar el derecho a la verdad de las víctimas de delitos no seleccionados, para que este se materialice a través de mecanismos judiciales no penales y extrajudiciales; (v) la aplicación de un régimen penal especial para los miembros de un grupo armado supone la desmovilización y la entrega de las armas; (vi) los mecanismos de suspensión total de ejecución de la pena, no pueden operar para los condenados como máximos responsable de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática[882].

---

[880] Al respecto *cfr*. la Sentencia C-370 de 2006, en la que se determinó que el acceso a los beneficios debía estar mediado por la entrega de los bienes producto de la actividad ilegales para la reparación de las víctimas, y que todos y cada uno de los miembros del grupo armado deben responder con su propio patrimonio para indemnizar a las víctimas, así como responder solidariamente por los daños ocasionados a las víctimas por otros miembros del grupo armado al cual pertenecen, de modo que la responsabilidad patrimonial del Estado es subsidiaria; De igual modo, se encuentra la Sentencia C-694 de 2015, en la que se estableció que las víctimas tienen derecho a renunciar los bienes de los postulantes o de los terceros a los que se les haya transferido ilegalmente, y que no se pueden excluir de la reparación de los bienes adquiridos luego del proceso de desmovilización cuando existe el propósito de defraudar a las víctimas.

[881] Sentencia C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[882] Sentencia C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Asimismo, en la Sentencia C-370 de 2006[883] la Corte estableció una serie de directrices sobre los derechos de las víctimas frente a los victimarios, tanto en escenarios de normalidad como en escenarios de transición, especialmente en materia de reparación integral, todo bajo la premisa de que la construcción de escenarios de paz no se puede traducir no se puede traducir en una anulación de los derechos de las víctimas.

5.2.5. **La garantía del juez natural como componente del derecho al debido proceso**

5.2.5.1. **El *status* constitucional de la garantía del juez natural**

5.2.5.1.1. Aunque hasta el momento este Tribunal no ha calificado expresamente la garantía del juez natural como un componente esencial de la Constitución Política, sí ha precisado que esta constituye uno de los elementos constitutivos del derecho al debido proceso, derecho que, a su turno, permea todo el ordenamiento superior y plantea un límite competencial al poder de reforma de la Carta Política por parte del constituyente secundario.

5.2.5.1.2. La centralidad del derecho al debido proceso dentro del Estado Constitucional de Derecho se explica por los estrechos vínculos que tiene con las libertades fundamentales y con el principio democrático.

En efecto, en su formulación más general, el derecho al debido proceso exige que todas las actuaciones de los órganos del Estado se encuentren reguladas y sometidas a la ley. En esta aproximación es aplicable a todas las autoridades públicas y a todas las esferas de la actividad estatal, incluyendo la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Este sometimiento a la ley tiene no solo una dimensión formal, referida a las competencias, las formas y los procedimientos a los que se debe sujetar la actividad estatal, sino también una sustantiva, en tanto que del mismo se derivan derechos sustanciales para las personas. Así, el deber del Estado de sujetar su actividad al ordenamiento jurídico es también un derecho de las personas a que las distintas instancias estatales actúen de conformidad con la ley, y por esta vía, el derecho al debido proceso constituye una garantía de libertad, pues ninguna autoridad puede intervenir en las distintas esferas de la libertad de las personas, si esta intervención no se origina en una competencia definida previamente por el ordenamiento jurídico, y si no se ejerce en los términos de la ley, que, en cualquier caso, están orientados por criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y subordinados a la Constitución. Así, las reglas procesales deben concebirse e interpretarse en función de unos principios sustantivos derivados de la Carta Política.

De esta manera, el derecho al debido proceso es una garantía de primer orden de las libertades, y una forma de contención del poder.

---

[883] MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Luis Ernesto Vargas Silva y Clara Inés Vargas Hernández.

5.2.5.1.3. Lo anterior explica no solo que la Constitución Política y los instrumentos internacionales de derechos humanos reconozcan expresamente el derecho al debido proceso, especialmente en el contexto judicial, sino, también, que toda la organización política se estructure en función del citado principio. De hecho, buena parte de los contenidos de la Carta Política solo pueden ser garantizados mediante el establecimiento de reglas de orden formal y procedimental orientadas a materializar las exigencias sustantivas en ella plasmadas. De este modo, la condición de posibilidad de los imperativos constitucionales es justamente el establecimiento de este tipo estándares. Los artículos 1º, 2º y 3º de la Carta Política acogen un modelo de democracia pluralista, participativa y representativa, así como el principio de soberanía popular, modelos éstos que deben tener como correlato un conjunto de parámetros formales y procedimentales que los concreten, asociados, por ejemplo, a las mayorías requeridas para que una persona pueda ser considerada como representante de otras en el escenario democrático, o a las reglas para el debate y aprobación de las leyes. De igual modo, el artículo 4º de la Carta Política establece la supremacía de dicho instrumento dentro del ordenamiento jurídico, y la concreción de este mandato solo es posible mediante dispositivos procesales específicos que la materialicen. Lo propio puede afirmarse de todos los contenidos constitucionales, de modo que cada exigencia sustantiva tiene como correlato un complejo procesal.

Incluso, una proporción muy significativa de la Constitución Política se refiere directamente a los procedimientos requeridos para materializar los contenidos sustantivos de la Carta Política. Así, por ejemplo, en función de la supremacía de la Constitución, el artículo 4º regula directamente la denominada *"excepción de inconstitucionalidad"*, y los artículos 241 a 243 crean otro dispositivo procesal, a saber, la acción de inconstitucionalidad y la regulan con relativo detalle. Y para asegurar el debate democrático, el capítulo 3º del Título VI regula meticulosamente el procedimiento de formación de las leyes.

De este modo, el debido proceso constituye un referente fundamental y una piedra angular de todo el ordenamiento superior, no solo por su valor intrínseco, sino porque además constituye una garantía de realización de los contenidos sustantivos establecidos en la Constitución.

5.2.5.1.4. Por ello, buena parte de la actividad jurisdiccional de este Tribunal, como guardián de la integridad y superioridad de la Constitución Política, se estructura en función del derecho al debido proceso, de modo que, en últimas, la defensa de la Carta Política es al mismo tiempo una defensa del derecho al debido proceso.

En el ámbito del control abstracto de constitucionalidad, debe tenerse en cuenta que respecto de los actos reformatorios del texto constitucional, el escrutinio que efectúa este Tribunal es estrictamente procedimental, inclusive cuando se trata del denominado juicio de sustitución, con lo cual, la protección y la custodia de este instrumento se canaliza por vía del debido

proceso. En cuanto hace al control constitucional de las leyes, una buena parte del mismo se refiere a la verificación del cumplimiento de las exigencias formales y procedimentales del trámite legislativo, en el entendido de que tales exigencias no son cuestiones accesorias, sino requisitos asociados inescindiblemente a los valores y principios más fundamentales del ordenamiento constitucional, como el pluralismo, el reconocimiento de las minorías, y en general, el principio democrático.

En el escenario de la acción de tutela, de igual modo, una buena parte de la actividad de los jueces constitucionales consiste precisamente en garantizar jurisdiccionalmente el derecho al debido proceso, como lo demuestra el hecho de que una proporción muy significativa del litigio constitucional se estructura en función de este derecho, y opera en todos los escenarios posibles. Como puede advertirse, el derecho al debido proceso no solo es omnipresente, en el sentido de que atraviesa toda la vida política, económica y social, sino que también una buena parte de las controversias relativas a la libertad individual, al derecho a la educación o a la salud, al libre desarrollo de la personalidad, al medio ambiente o a cualquier otro principio o derecho constitucional, pueden ser reconducidas al derecho al debido proceso. Y por ello, el derecho al debido proceso es funcional e instrumental a estos contenidos constitucionales.

5.2.5.1.5. El derecho al debido proceso cobra especial relevancia en materia sancionatoria, ámbito en el cual las garantías que le son inherentes juegan un papel esencial. De este modo, tanto la Constitución como los instrumentos internacionales de derechos humanos fijan expresamente el catálogo de derechos mínimos que integran el debido proceso en este escenario, dentro del cual se encuentran la presunción de inocencia, el derecho de defensa, que comprende el derecho de contradicción y el derecho a la asistencia técnica, el derecho a que la controversia sea definida en un plazo razonable, la garantía de no auto-incriminación, el derecho a la impugnación de la sentencia condenatoria, el principio de *non bis in ídem,* y la publicidad del proceso.

El reconocimiento expreso se encuentra en el artículo 29 de la Carta Política, en la que se establece que *"el debido proceso se aplicará toda clase de actuaciones judiciales y administrativas",* y en el que se fija su contenido básico, especialmente en el escenario judicial, y en materia penal. Unos estándares semejantes se encuentran en el artículo 14 del PIDCP, y en el artículo 8º de la CADH. Estos estándares tienen especial relevancia en materia penal, en la medida en que este tipo de procesos comprometen directamente los derechos fundamentales, especialmente las libertades individuales.

El derecho al debido proceso así concebido, comprende las siguientes garantías: (i) el derecho a la jurisdicción, que incluye el derecho al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas[884], el derecho a

[884] Según el artículo 228 de la Constitución Política, *"La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con*

obtener decisiones motivadas[885], el derecho a impugnar las decisiones[886], especialmente las decisiones condenatorias, y el derecho al cumplimiento de lo decidido en los fallos judiciales; (ii) la garantía del juez natural, que será desarrollado más adelante[887]; (iii) el derecho de defensa, que implica la facultad para utilizar todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable, con la asistencia de un abogado[888], y en particular, el derecho a no ser obligado a declarar y el derecho a no auto-incriminarse ni incriminar o declarar en contra de su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil[889], el derecho a ser oído, asistido y representado por un abogado de confianza o nombrado por el Estado, el derecho a tener comunicación privada con el defensor, el derecho a conocer los cargos que se formulen en su contra, el derecho a disponer de tiempo razonable y de medios adecuados para atender la defensa, y el derecho a solicitar, conocer y controvertir las pruebas, y la presunción de inocencia en materia penal[890]; (iv) el derecho a un proceso público y sometido a plazos razonables; (v) la independencia y la autonomía judicial; (vi) el derecho a no ser juzgado sino conforme a ley pre-existente[891]; (vii) la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación[892], y la prohibición de detención, prisión o arresto por deudas, y de medidas de seguridad imprescriptibles[893]; (viii) el derecho a la apelación o consulta de las sentencias judiciales, y la prohibición de agravar la pena impuesta cuando el condenado sea el apelante único.[894]

5.2.5.1.6. Por su parte, la garantía del juez natural constituye también un elemento cardinal del ordenamiento superior, no solo porque es parte integral del derecho al debido proceso, sino también porque atiende a garantizar los atributos básicos de la función jurisdiccional, en especial, la seguridad jurídica, y la independencia, la imparcialidad y la neutralidad en la administración de justicia.

---

diligencia y su incumplimiento será sancionado", y según el artículo 229, *"se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado".*

[885] Según el artículo 228 de la Carta Política, *"los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley".*

[886] Según el artículo 31 de la Carta Política, *"toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley".*

[887] Según el artículo 29 de la Constitución, *"nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".*

[888] El artículo 29 de la Carta Política determina que *"quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento".*

[889] Según el artículo 33, *"nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".*

[890] Según el artículo 29 de la Constitución Política, *"toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable".*

[891] Artículo 29 de la Constitución Política, artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y artículo 8 de la Ley 906 de 2004

[892] El artículo 34 de la Constitución Política determina que *"se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación".*

[893] El artículo 28 de la Carta Política establece que *"en ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles".*

[894] El artículo 31 de la Constitución de 1991 establece que *"toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.// El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea el apelante único".*

Tal como se explicará en el acápite subsiguiente, la garantía del juez natural exige, por un lado, la predeterminación legal del juez competente, y por otro, que la asignación de competencias en el sistema de justicia obedezca a una misma lógica que permee todo el aparato judicial, y que por tanto, todas las controversias sean sometidos a instancias que preserven todas las garantías procesales establecidas en función del derecho al debido proceso, especialmente las relativas a la independencia, la imparcialidad y la neutralidad en la administración de justicia.

Por la relación de interdependencia entre la garantía del juez natural y los fines más altos de la justicia, aquella constituye también un elemento esencial del ordenamiento superior, no susceptible de ser sustituido, suprimido o eliminado del ordenamiento superior.

5.2.5.2. **El contenido y el alcance de la garantía del juez natural**

5.2.5.2.1. Tal como se explicó anteriormente, dentro de los elementos constitutivos del derecho al debido proceso, se encuentra la garantía del juez natural, positivizada en la Carta Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos: el artículo 29 del texto constitucional determina que *"el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforma a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".* Por su parte, el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que *"toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier actuación contra ella en materia penal".* En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 14 consagra el derecho al debido proceso, estableciendo que *"toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación y de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil".* Y en el sistema interamericano la Convención Americana sobre de Derechos Humanos incluye en el artículo 8º la garantía del juez natural como parte integral del derecho al debido proceso, estableciendo que *"toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral o de cualquier otro carácter".*

Estas previsiones generales han sido desarrolladas por los operadores jurídicos encargados de su interpretación y aplicación. En el caso del sistema mundial, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos ha fijado algunas pautas hermenéuticas en relación con esta garantía, particularmente en las

Observaciones Generales 13 y 32 y en el ámbito interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la garantía del juez natural como un elemento constitutivo del derecho al debido proceso y ha fijado algunos criterios para determinar su alcance, tanto en el contexto de los procesos contenciosos, como en el contexto de las opiniones consultivas[895]. Por su parte, en múltiples oportunidades este Tribunal ha reconocido que esta garantía hace parte integral del derecho al debido proceso, ha fijado sus elementos constitutivos, y con base en estos ha evaluado la validez de la legislación que fija o altera las reglas competenciales para el juzgamiento de las personas[896].

Es así como en la Observación General No. 32 del Comité de Derechos Humanos se explica la garantía del juez natural, a partir de las siguientes pautas: (i) todas las personas tienen el derecho a ser oídas *"por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley si se enfrentan a una acusación de carácter penal o si se trata de determinar sus derechos y obligaciones de carácter civil"*[897]*;* (ii) segundo, los casos similares deben ser sometidos a procesos y a tribunales equivalentes: *"la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia también exige que los casos similares sean tratados en procesos similares. Si, por ejemplo, para la determinación de ciertas categorías de casos se aplican procedimientos penales excepcionales o tribunales o cortes de justicia especialmente constituidos, habrá que dar motivos objetivos y razonables que justifiquen la distinción"*[898]; (iii) tercero, la exigencia de un tribunal de un tribunal competente, independiente e imparcial constituye *"un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna"*[899]*;* (iv) cuarto, la independencia exige que el nombramiento de los operadores de justicia debe hacer conforme a pautas y criterios objetivos de carácter general que atiendan a la buena marcha en la administración de justicia, que deben existir garantías para la permanencia en el cargo, y que se deben garantizar las condiciones para que no se produzca una injerencia de los poderes ejecutivo y legislativo en el funcionamiento del sistema judicial y en la adopción de decisiones judiciales; (v) quinto, la imparcialidad exige que las decisiones judiciales no deben estar determinadas por sesgos o prejuicios personales, ni mediadas por los intereses de las partes o del mismo juez; (vi) los tribunales especiales constituidos para materias específicos deben estar revestidos de todas las garantías procesales y sustantivas previstas de manera general;

De este modo, existe un reconocimiento y un desarrollo robusto de la garantía

---

[895] Sobre el contenido del derecho al juez natural en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos *cfr.:* (i) Corte IDH, caso *Barreto Leiva vs Venezuela,* sentencia del 17 de noviembre de 2009, Serie C No. 206; (ii) Corte IDH, *caso Yvon Neptune vs Haití,* sentencia del 6 de mayo de 2008, Serie C No. 180; (iii) Corte IDH, *caso Palarama Iribarne vs Chile,* sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135; (iv) Corte IDH, *caso Baena Ricardo vs Panamá,* sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72; (v) Corte IDH, *caso Genie Lacayo vs Nicaragua,* sentencia del 29 de enero de 1997, Serie C No. 33; (vi) Corte IDH, *caso Loayza Tamayo vs Perú,* sentencia del 17 de septiembre de 1997, Serie C No. 33.

[896] Sobre el contenido y el alcance de la garantía del juez natural *cfr*. las Sentencias C-755 de 2013, C-200 de 2002, SU-1184 de 2001, C-392 de 2000, C-597 de 1996 y C-208 de 1993.

[897] Observación General No. 32 del Comité de Derechos Humanos

[898] Observación General No. 32 del Comité de Derechos Humanos.

[899] Observación General No. 32 del Comité de Derechos Humanos.

del juez natural tanto en el constitucionalismo colombiano, como en los sistemas mundial e interamericano de derechos humanos.

5.2.5.2.2. Esta garantía comprende dos exigencias básicas: en primer lugar, la pre-determinación y la pre-constitución legislativa del órgano judicial competente, esto es, que sea el órgano de representación democrática el que defina mediante el procedimiento legislativo la instancia jurisdiccional ante la cual se deben tramitar los distintos tipos de controversias jurídicas, y que los correspondientes litigios sean resueltos con fundamento en las reglas de competencia establecidas previamente, cuando ocurrieron los hechos de base. De esta suerte, el primer componente de la garantía tiene como efecto jurídico material la ultra-actividad de las reglas de competencia establecidas por el legislador[900], así como la prohibición de jueces o tribunales *ex post*. Es decir, que las reglas de competencia deben ser definidas con anterioridad a la ocurrencia de los hechos de base que dan lugar al juicio, y que, en cualquier caso, las personas solo pueden ser sometidas a tribunales constituidos con anterioridad a los referidos hechos.

Este primer componente de la garantía del juez natural es plurifuncional, porque atiende a distintos objetivos: por un lado, al existir una pre-determinación del órgano judicial competente, los destinatarios de la justicia tienen la posibilidad de conocer de antemano el órgano judicial, el tipo de juicio y el régimen procesal y sustantivo al que se encuentran sometidos por las infracciones en que pueden incurrir o por los hechos que dan origen a un litigio judicial, con lo cual, se preserva la seguridad jurídica y la confianza legítima que los ciudadanos depositan en la administración de justicia. Adicionalmente, esta garantía atiende a la estabilidad jurídica en la interpretación y aplicación del derecho positivo, ya que las variaciones competenciales que introducen un cambio en la especialidad del juez podrían implicar alteraciones en los criterios hermenéuticos dominantes en cada jurisdicción. *"unas variaciones de competencias (…) cuando introduce un cambio en la especialidad del juez (civil a laboral, o viceversa), puede suponer cambios de criterio en la interpretación del derecho, por estar cada ramo de la justicia ordinaria encabezado por salas de casación distintas en la Corte Suprema de Justicia (civil o laboral, según el caso). Los cambios de criterios en la interpretación y aplicación del derecho no están del todo prohibidos, pero inciden en la estabilidad que en principio debe tener la administración en un Estado de Derecho, y como efecto de eso, interfieren en la eficacia de los principios de confianza legítima y –posiblemente– de seguridad jurídica e igualdad"*[901]. Incluso, cuando la variación se produce frente a procesos judiciales en curso, se podría impactar negativamente la eficacia y la celeridad en los trámites judiciales, dadas las dilaciones inherentes a la transferencia de procesos de un operador de justicia a otro. Así pues, esta exigencia atiende a la necesidad de preservar la seguridad jurídica, la confianza legítima, la estabilidad en la interpretación y aplicación del

[900] Para un estudio desde la dogmática de la garantía del juez natural *cfr*. Ignacio Díez-Picazo Giménez, "El derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la le*y"*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, Núm. 31, enero – abril de 1991, pp. 75-123.
[901] Sentencia C-755 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

derecho, y en la eficacia de la justicia.

Y, en segundo lugar, la garantía del juez natural exige que las controversias jurídicas sean asignadas a órganos constituidos regularmente, a partir de las reglas definidas de manera general para todo el poder judicial, y que cuenten con todo el haz de garantías procesales establecidas para litigios estructuralmente equivalentes. Este segundo componente de la garantía del juez natural se traduce en la prohibición de tribunales o jueces de excepción, o de *jueces ad hoc.* Como la configuración de los órganos judiciales obedece, entre otras cosas, a la necesidad de garantizar su independencia e imparcialidad, a través de reglas asociadas a su sistema de selección y vinculación al sistema de justicia, a las reglas sobre su permanencia y desvinculación, etc., la variación de la competencia podría impactar e incidir en la independencia e imparcialidad del operador de justicia, que es una de las condiciones esenciales de la judicatura. En este orden de ideas, la garantía del juez natural es contraria a la constitución de tribunales o jueces *ad hoc*, o de instancias paralelas a la administración de justicia, y se estructura en función de los principios de independencia e imparcialidad. Se trata entonces de que las variaciones en las reglas de competencia no se traduzcan en una disminución de las garantías de independencia, imparcialidad y neutralidad de los operadores de justicia para sus destinatarios.

Como puede advertirse, el imperativo del juez natural no constituye un fin en sí mismo sino un instrumento a través del cual se asegura la preservación de otros principios vinculados a la seguridad jurídica, a la imparcialidad e independencia judicial, y a la libertad personal, en tanto la variación en las reglas de competencia, y la creación de jueces *ex post* y *ad hoc*, ha sido empleada como mecanismo de persecución por los centros de poder.

Por esta misma razón, es decir, por tratase de una garantía y no de un fin en sí mismo, este Tribunal ha entendido que las exigencias inherentes al mismo no constituyen reglas absolutas e incondicionadas, sino imperativos generales cuyo rigor se establece en función de los fines a los cuales atiende.

5.2.5.2.3. Partiendo del marco anterior, este Tribunal ha examinado dos tipos de problemáticas: una referida a la facultad del constituyente secundario o del legislativo para ordenar la aplicación de reglas de competencia establecidas con posterioridad a los hechos que dan lugar a la controversia judicial, y otra, referida a la facultad del constituyente secundario y del legislador de crear instancias especializadas encargadas de asumir el conocimiento de cierto tipo de asuntos, sustrayéndolos de los órganos que de ordinario y de manera regular tenían la competencia para resolverlos. En este orden de ideas, la validez de las excepciones a la regla general sobre la inmodificabilidad de la competencia vendría a estar en función del impacto potencial de la variación competencial en los citados principios.

5.2.5.2.4. Con respecto a la primera problemática, esto es, a la posibilidad de que el constituyente secundario y el legislador ordenen la aplicación de reglas de competencia establecidas con posterioridad a los hechos de base, la Corte

ha entendido que aunque la prohibición de jueces *ex post* tiene raigambre constitucional, no implica la inamovilidad o inmodificabilidad de la competencia, por lo cual, de manera excepcional, las reglas de competencia podrían no tener aplicación ultra-activa en escenarios de cambio legislativo, y de este modo, las nuevas reglas podrían regir situaciones y hechos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigencia, e incluso, procesos en curso.

El criterio fundamental en función del cual este Tribunal ha evaluado las excepciones a la inmodificabilidad de la competencia, ya fue fijado de manera general en la Sentencia C-200 de 2002[902], en la que, justamente, se estudió la constitucionalidad de la disposición de la Ley 153 de 1887 que, en materia penal, exceptuaba de la regla general de la preferencia de la ley pre-existente, las normas que fijan los tribunales y procedimientos; es así como el artículo 43 de dicha ley determina que *"la ley preexistente prefiere a la ley ex post-facto penal. Nadie podrá ser juzgado o penado sino por ley que haya sido promulgada antes del hecho que da lugar al juicio. Esta regla solo se refiere a las leyes que definen y castigan los delitos, pero no a aquellas que establecen los tribunales y determinan el procedimiento, las cuales se aplicarán con arreglo al artículo 40"*[903].

Esta disposición, que claramente admite la modificabilidad de las reglas de competencia y la aplicación ultra-activa de las mismas, fue declarada exequible por la Corte Constitucional en el fallo mencionado, pero sobre la base de tres tipos de supuestos: (i) primero, sobre la base de que el traslado competencia se efectúa frente a instancias jurisdiccionales pre-constituidas, y dentro de la jurisdicción ordinaria, de suerte que no se altere la naturaleza del organismo competente; (ii) segundo, sobre la base de que la transferencia se efectúa en función de criterios objetivos, permanentes y uniformes, y no en función de criterios coyunturales vinculados a la calidad de los sujetos objeto del juzgamiento; (iii) y tercero, sobre la base de que el traslado de competencias no implica un cambio en el régimen jurídico, para que el cambio competencia no tenga un impacto sustantivo.

Todo ello, dentro de la idea de que la configuración de los órganos jurisdiccionales guarda una relación directa y estrecha con las garantías propias del debido proceso, y de que, por tanto, el traslado de competencias incide en tales garantías.

Partiendo de esta directriz general, este Tribunal ha evaluado la validez de aquellas normas que, al variar las reglas sobre competencia, admiten su aplicación a hechos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigencia, e incluso, a litigios pendientes. El criterio de valoración fundamental que ha servido para examinar este tipo de medidas ha estado asociado a la pertenencia de la nueva instancia a la que se trasladan las competencias a la

---

[902] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[903] El artículo 40 de la Ley 153 de 1887 establece que "*las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación."*

jurisdicción ordinaria, en el entendido de que si el nuevo órgano judicial que asume las competencias hace parte de la misma jurisdicción ordinaria, entonces se mantienen las garantías de independencia e imparcialidad que existían desde un principio. En otras ocasiones la Corte ha empleado criterios complementarios asociados a que la transferencia competencial sea funcional o instrumental a los fines de la justicia, y a que la medida en cuestión se enmarque en un período de anormalidad institucional que justifique medidas exceptivas.

En este sentido, en distintas oportunidades este Tribunal ha declarado la exequibilidad de medidas legislativas que efectúan traslados competenciales a instancias que hacen parte de la jurisdicción ordinaria o que por su configuración y esquema de funcionamiento ofrecen sus mismas garantías de imparcialidad e independencia. Ya en la Sentencia C-208 de 1993[904] la Corte se aproximó a este criterio aunque sin formularlo expresamente, cuando declaró la constitucionalidad de la medida legislativa que dispuso la acumulación de procesos penales en una única instancia jurisdiccional cuando, sobre la base de que el juez que absorbía la competencia se encontraba inserto en la misma Rama Judicial y de que ofrecía, por tanto, las mismas garantías que los demás jueces; es así como en el marco de la denominada justicia de orden público, el Decreto 2265 de 1991 adoptaba como legislación permanente la disposición según la cual, *"si los delitos confesados son conexos, se adelantará un solo proceso. Si algunos no lo fueren, se investigarán por separado y conocerá de ellos el mismo juez, aunque no sean de su competencia, y se acumularán todos en la etapa del juicio".* Este Tribunal consideró que la figura de la acumulación no desconocía la garantía del juez natural porque el operador jurídico que absorbía la competencia se encontraba inserto dentro de la misma Rama Judicial, y de que estos operadores de justicia decidían bajo los mismos parámetros que los demás jueces que en principio son competentes para juzgar los delitos. Adicionalmente, la Corte sostuvo que la situación de anormalidad institucional que atravesaba el país justificaba la medida, dado que, por la grave situación de orden público, se requerían ajustes institucionales para racionalizar la función jurisdiccional respecto de delitos que, como el narcotráfico, el terrorismo y el secuestro, requerían una respuesta del aparato judicial, eficaz y organizada.

Con una lógica semejante, aunque en un escenario distinto, en la Sentencia C-755 de 2013[905] este Tribunal declaró la exequibilidad de la disposición del Código General del Proceso que para los procesos de responsabilidad médica tramitados al momento de entrar en vigencia el código se encontraran radicados en los jueces laborales, dispuso su remisión a la justicia civil, en el estado en que se encuentren[906]; pese a que el legislador dispuso un cambio de

---

[904] M.P. Hernando Herrera Vergara.
[905] M.P. María Victoria Calle Correa.
[906] El artículo 625 del Código General del Proceso disponía en este sentido: *"**Tránsito de legislación.** Los procesos en curso al entrar a regir este código, se someterán a las siguientes reglas de tránsito de legislación: (...) 8. Las reglas sobre competencia previstas en este código, no alteran la competencia de los jueces para conocer de los asuntos respecto los cuales ya se hubiere presentado demanda. Por tanto, el régimen de cuantías no cambia la competencia que ya se hubiere fijado por ese factor. Sin embargo, los*

competencia que afectaría incluso los procesos en curso, la Corte declaró la constitucionalidad del precepto legal, teniendo en consideración que la garantía del juez natural apunta a garantizar la seguridad jurídica, y que en este caso particular la medida legislativa vendría a poner fin a la controversia que históricamente había existido en torno al juez competente para resolver este tipo de controversias, promoviendo de este modo la seguridad jurídica, y teniendo en consideración que el traslado competencial se daba en el marco de la misma justicia ordinaria, y que por tanto, se preservaban todas las garantías de las que esta se encuentra dotada. De este modo, la preservación de la naturaleza del operador de justicia en el cambio competencial justificaba la medida legislativa.

Como puede advertirse, aunque el juez constitucional validó el cambio *ex post* en las reglas de competencia, pero sobre la base de que este operó en el marco de instancias jurisdiccionales pre-existentes, al interior de la misma justicia ordinaria, y de que el marco jurídico que sirve de referente para el juzgamiento de este tipo de asuntos se mantenía, pese a que, eventualmente, ambos jueces podrían tener una aproximación y una sensibilidad diferente a la problemática de la responsabilidad médica.

Partiendo de estos mismos criterios, en otras providencias se ha declarado la inexequibilidad o la constitucionalidad condicionada de las medidas legislativas que disponen cambios competenciales y ordenan su aplicación a hechos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigencia, sobre la base de que el traslado competencial se asigna a instancias ajenas a la denominada *"jurisdicción ordinaria"*, y de que no ofrecen las garantías de independencia e imparcialidad inherentes a la función jurisdiccional. En la Sentencia C-1064 de 2002[907], por ejemplo, este Tribunal declaró la inexequibilidad de las normas que, en el marco de un estado de conmoción interior, reasignaron la competencia de los jueces penales del circuito a los jueces penales del circuito especializados respecto de delitos propios de la criminalidad organizada; es así como el Decreto 2001 de 2002 asignó a los jueces penales del circuito especializados el conocimiento de los delitos de genocidio, de los delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, secuestro extorsivo y agravado, desaparición forzada, apoderamiento de aeronaves, naves o medios de transporte colectivo, tortura, desplazamiento forzado, constreñimiento ilegal agravado, lavado de activos, terrorismo, instigación para delinquir con fines terroristas, entre muchos otros, y además, dispuso el traslado inmediato de los procesos en cabeza de los jueces penales del circuito y de los fiscales delgados ante estos. Pese a que la Corte declaró la exequibilidad general del correspondiente decreto, y por tanto, consideró constitucionalmente admisible la creación de esta jurisdicción, también dispuso que *"las nuevas competencias conferidas a los Jueces Penales del Circuito Especializado (...) sólo son aplicables a los delitos cometidos a partir de la vigencia de este decreto, y no a las conductas punibles realizadas con anterioridad a ella, las que seguirán siendo conocidas por los Jueces*

---

procesos de responsabilidad médica que actualmente tramitan los jueces laborales, serán remitidos a los jueces civiles competentes, en el estado en que se encuentren".

[907] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Penales del Circuito"; la base decisional de esta última determinación fue, nuevamente, que el cambio competencial se traducía en un detrimento de las garantías previstas originalmente, detrimento que no podría justificarse ni siquiera en escenarios de excepcionalidad como aquel en el que se enmarcaba la medida gubernamental.

Lo propio se encuentra en la Sentencia C-392 de 2000[908], en la que se declaró la inexequibilidad de los artículos de la Ley 504 de 1999 que ordenaban el traslado de los procesos penales pendientes tramitados en la justicia ordinaria, a los jueces penales del circuito especializado. Si bien en este fallo se consideró ajustada a la Constitución la creación de esta jurisdicción especial, se concluyó que el traslado de procesos pendientes en la justicia ordinaria lesionaría la garantía del juez natural, por las mismas razones que se plasmarían más adelante en la Sentencia C-1064 de 2002, relacionadas con el cambio en la naturaleza de los jueces y tribunales en un periodo de normalidad institucional.

5.2.5.2.5. Con respecto a la prohibición de tribunales o jueces de excepción o *ad hoc*, la Corte ha entendido que la garantía de juez natural no implica que no se puedan crear nuevas instancias jurisdiccionales encargadas de asumir el conocimiento de determinadas materias según su especialidad, sino que en los procesos de asignación y reasignación competencial se deben preservar las condiciones institucionales vinculadas a la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia, así como a su idoneidad. Y a su turno, esta Corte ha fijado ciertos criterios indicativos de lo que podría constituir un desconocimiento de esta exigencia general.

Es así como este Tribunal ha entendido que es posible crear nuevas instancias jurisdiccionales especializadas para que atiendan ciertas materias o problemáticas especiales, pero siempre que estas instancias respondan al mismo esquema institucional de la denominada "jurisdicción ordinaria", y que por tanto, detenten sus mismas garantías de independencia, imparcialidad e idoneidad.

Bajo este criterio general, la Corte ha considerado que de manera excepcional es posible asignar funciones jurisdiccionales a las instancias administrativas, pero en la medida en que su estructura y esquema de funcionamiento preserve las citadas condiciones institucionales de independencia e imparcialidad, que no asuman materias que les han sido vedadas en el ordenamiento superior, y que este desplazamiento competencial sea realmente excepcional y se encuentre plenamente acotado y definido en el derecho positivo.

En este marco, en distintas oportunidades este Tribunal ha declarado la inexequibilidad de las disposiciones legales que asignan competencias jurisdiccionales a instancias administrativas, y en todos estos casos los patrones decisionales han estado asociados a la inexistencia de una acotación precisa e inequívoca de las atribuciones reasignadas, a la transferencia

[908] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

progresiva, paulatina y acumulativa de las competencias a órganos de la Rama Ejecutiva a través de sustracciones sucesivas de las mismas a las órganos de la Rama Judicial, a la transferencia competencial de materias que por su naturaleza son exclusivas de los órganos de la Rama Judicial, y a la inexistencia de condiciones institucionales de independencia y autonomía, como la de no haber intervenido previamente en los asuntos y materias objeto de la transferencia competencial, que su posición de autoridad administrativa no vicie la imparcialidad de los órganos decisores, que se separen orgánicamente las funciones jurisdiccionales de las administrativas y gubernamentales, y que la estructura institucional no implique una superioridad jerárquica de las instancias administrativas sobre las que cumplen funciones jurisdiccionales. Sobre esta base en la Sentencia C-156 de 2013[909] se declaró la inexequibilidad de las disposiciones que asignaron al Ministerio del Interior y de Justicia funciones jurisdiccionales que, en el marco de los procesos de descongestión, eficacia y acceso a la establecidos en la Ley 446 de 1998, habían sido atribuidos a la Superintendencia Financiera, a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Superintendencia de Sociedades, así como en los asuntos jurisdiccionales previstos en la Ley 1380 de 2010 sobre insolvencia de personas naturales no comerciales y en la Ley 1098 de, asignadas a defensores y a comisarios de familia; en la Sentencia C-896 de 2012[910] se hizo lo propio en relación con las disposiciones del Estatuto del Consumidor que asignaron competencias al Ministerio del Interior y de Justicia para *"operar servicios de justicia en asuntos de protección al consumidor, saneamiento de la propiedad, insolvencia de personas naturales no comerciales y controversias entre copropietarios relacionados con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia",* así como todos aquellos asuntos que la ley haya asignado a las instancias administrativas que sean susceptibles de transacción o de conciliación. Con base en estos mismos patrones decisionales se limitaron las facultades jurisdiccionales de Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal en la Sentencia C-649 de 2001[911], y en la Sentencia C-1641 de 2000[912] se declaró la inexequibilidad de las normas que asignaron competencias a la Superintendencia Bancaria las controversias que se susciten entre los clientes de las entidades vigiladas por dicha entidad y las instituciones financieras.

Recientemente, en la Sentencia C-180 de 2014[913] se declaró la inexequibilidad de la disposición legal que, en el marco de la Ley de Justicia y Paz, ordenó que las salas que resuelvan sobre la responsabilidad penal de los desmovilizados en el marco de este proceso remitieran el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Victimas y/o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas con el fin de que esta adopte las medidas de reparación a las víctimas de los delitos. La Corte sostuvo que aunque esta medida se

[909] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[910] M.P. Mauricio González Cuervo.
[911] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[912] M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[913] M.P. Alberto Rojas Ríos.

inscribía en un escenario de transición, el escenario natural para decidir sobre la reparación a las víctimas eran las instancias jurisdiccionales, y que, por tanto, la disposición legal desconocía las exigencias inherentes a la garantía del juez natural, máxime cuando las instancias encargadas de determinar la reparación a las víctimas se encontraban por fuera de la estructura jurisdiccional: *"Luego de examinar los derechos de las víctimas en procesos de transición democrática hacia la paz, la Corte Constitucional concluye que en el contexto colombiano el derecho de las víctimas de acceso a la administración de justicia, y especialmente a un recurso judicial efectivo, se vincula constitucionalmente a la posibilidad de que mediante una decisión del juez penal de conocimiento se dispongan las medidas de reparación integral que demanda. A juicio de la Corte, las expresiones (...) del inciso quinto del artículo 23 y el inciso 20 del artículo 24 de la Ley 1592 de 2012 son inconstitucionales porque impiden a la Sala del Tribunal Superior del Distrito Judicial adoptar las medidas de reparación integral relativas a la rehabilitación, restitución, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, a favor de las víctimas, lo cual desconoce que en virtud del artículo 2 de la Constitución Política, corresponde a las autoridades garantizar la efectividad de los derechos de las víctimas y en concordancia con ello y por mandato de los numerales 6º y 7º del artículo 250 de la Constitución Política, compete al juez penal de conocimiento adoptar de manera concreta las medidas de reparación integral dentro del respectivo proceso. Considera la Corte que no cabe sustraer del proceso de justicia y paz la competencia para que el juez penal decida sobre la reparación integral de las víctimas, pues ello implica desconocer el principio de juez natural consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional".*

Pero incluso, en función de la prohibición constitucional de jueces y tribunales especiales o *ad hoc*, esta Corporación también ha evaluado la validez de las normas que crean instancias dentro de la misma Rama Judicial, para atribuirle funciones jurisdiccionales de otros órganos judiciales. Nuevamente, la exigencia fundamental es que la creación de tales tribunales y cortes no suponga una alteración en la naturaleza jurídica del órgano jurisdiccional, y que por tanto, se preserven las garantías de las que se encuentran revestidos los órganos judiciales en general, especialmente las relativas a su independencia e imparcialidad.

Es así como en distintas oportunidades se han evaluado reformas constitucionales y legales que reconocen los fueros de origen constitucional, especialmente el fuero penal militar, a partir de la garantía del juez natural. Por tan solo mencionar algunos ejemplos, en la Sentencia C-141 de 1995[914] se declaró la inexequibilidad de la disposición legal que al fijar la composición del Consejo Verbal de Guerra, incluyo dentro del mismo a tres vocales y un fiscal que deberían ser oficiales en servicio activo, calidad esta que, a juicio de este Tribunal era incompatible con la garantía del juez natural por atribuir funciones jurisdiccionales a una instancia cuyos miembros no tenían las condiciones de imparcialidad e independencia que se requieren para cumplir

[914] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

funciones sancionatorias, por encontrarse en servicio activo. Con fundamento en este mismo criterio, la Corte ha declarado la exequibilidad de normas que establecen o desarrollan el fuero penal militar, sobre la base de que este atiende a la especificidad de la actividad militar que requiere de instancias especializadas en este campo, y sobre la base de que las mismas se integran y funcionan a partir de los mismos principios con los que fue configurado, en general, el poder judicial, y que este fuero se encuentra debidamente acotado y definido en el derecho positivo, teniendo un carácter exceptivo que impide que las instancias castrenses detentes competencias expansivas. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-444 de 1995[915] se examinó la constitucionalidad de las normas que reconocen el fuero penal para los miembros de la Policía Nacional, al disponer que los oficiales, suboficiales y personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional que, en servicio activo cometieran delitos en relación con la prestación del servicio, serian juzgados por las cortes marciales o tribunales militares con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar; en el citado fallo, la Corte sostuvo que la medida legislativa era constitucionalmente admisible no solo porque tenía fundamento directo en el artículo 221 de la Constitución Política, sino también porque esto órganos jurisdiccionales ofrecían todas las garantías de imparcialidad y neutralidad de los demás órganos que integran el poder judicial. Una misma línea de análisis se encuentra en las Sentencias C-358 de 1997[916], C-878 de 2000[917], C-533 de 2008[918] y C-084 de 2016[919].

En otros escenarios también ha mantenido la idea de que la garantía del juez natural no impide la creación de organismos jurisdiccionales especializados en determinadas materias, asuntos o problemáticas específicos que obedecen a unas mismos patrones fácticos o conceptuales, pero sí exige que estos nuevos órganos se enmarquen dentro de la estructura general del poder judicial o al menos que preserven todas sus garantías institucionales de independencia e imparcialidad. Con fundamento en esta exigencia, en las Sentencias C-093 de 1993[920], C-873 de 2003[921], C-208 de 1993[922], C-594 de 2014[923], C-1064 de 2002[924], C-720 de 2006[925] y C-111 de 2000[926] se declaró la inexequibilidad de las medidas del constituyente o del legislador que efectuaron reasignaciones competenciales, tomando como base el citado criterio.

5.2.5.2.6. Así las cosas, la Corte concluye que el derecho al debido proceso, incluida la garantía del juez natural en los términos que se han dejado sentados, constituye un eje transversal insustituible de la Carta Política, que

---

915 M.P. Carlos Gaviria Díaz.
916 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
917 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
918 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
919 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
920 MM.PP. Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero.
921 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
922 MP. Hernando Herrera Vergara.
923 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
924 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
925 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
926 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

aunque no impide la variación de las reglas de competencia de los operadores de justicia, sí exige que los cambios en la definición *ex post* del juez competente en materia penal, no se pueden traducir en una pérdida o afectación de las garantías de independencia e imparcialidad.

5.3. La premisa menor del juicio de sustitución

5.3.1. Las reformas a la estructura institucional del Estado en el Acto Legislativo 01 de 2017

El Acto Legislativo 01 de 2017 acoge un modelo institucional encargado de operar los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición en el marco del proceso para la terminación del conflicto armado en Colombia, con las siguientes características: (i) primero, se crea una nueva institucionalidad encargada de liderar el proceso transicional, prescindiendo de la estructura orgánica existente bajo la Constitución de 1991; (ii) segundo, los nuevos organismos se encuentran separados orgánica y funcionalmente de las ramas del poder público establecidas en la Constitución de 1991; esto implica, por un lado, que estas instancias tienen autonomía técnica, administrativa y presupuestal, así como un régimen normativo especial y exceptivo para su conformación y funcionamiento, y por otro lado, que sus funciones son ejercidas de manera separada y en colaboración armónica con las demás instancias estatales; (iii) finalmente, los nuevos organismos tienen, en principio, vocación de vigencia limitada en el tiempo, por tratarse de una institucionalidad llamada a operar en un escenario transicional.

5.3.1.1. En primer lugar, el Acto Legislativo 01 de 2017 creó una nueva institucionalidad encargada de operar los instrumentos de transición. Desde una perspectiva política, este fenómeno se explica por dos razones. Por un lado, por las reservas que algunos actores del conflicto armado han manifestado en la institucionalidad existente, debido, entre otras cosas, al alto nivel de impunidad que existiría en relación con los delitos cometidos en dicho contexto, y por la presunta inexistencia de garantías de imparcialidad por parte de los órganos tradicionales del Estado; así, las cosas, la creación de nuevos órganos vendría a constituir un requerimiento esencial de la negociación entre los actores del conflicto, para canalizar el proceso de paz. Por otro lado, la necesidad de crear una institucionalidad distinta para operar los instrumentos de transición se explicaría por las particularidades y complejidades propias de estos escenarios, que exigirían una instancias altamente especializadas, y dedicadas exclusivamente a operar los dispositivos propios de esta realidad; desde esta perspectiva, la conclusión definitiva de este período de violencia en Colombia requiere de nuevos órganos concebidos y diseñados específicamente para este propósito.

Es así como para la administración de los instrumentos de verdad, diseñados para esclarecer el contexto político, social y económico en el que se produjo el conflicto armado; las dinámicas mediante las cuales se desarrolló y los actores que participaron en el mismo, así como para visibilizar a las víctimas y los daños sufridos por estas, se creó la Comisión para el Esclarecimiento de

la Verdad, la Convivencia y la No Repetición[927]. Asimismo, para la búsqueda y la localización de personas desaparecidas en el marco y con ocasión del conflicto armado, se creó la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado[928]. Y finalmente, para la administración de los mecanismos de justicia transicional, se creó la Jurisdicción Especial para la Paz[929].

De este modo, los citados órganos deben asumir roles y atribuciones que estaban, al menos parcialmente, en cabeza de otras instituciones. Así, con respecto al esclarecimiento de la verdad extrajudicial, la Ley 1448 de 2001 creó el Centro de Memoria Histórica, concebido como un establecimiento público encargado de reunir y recuperar el material documental, los testimonios orales, y en general la información relativa al conflicto armado interno en Colombia, objeto que coincide, al menos parcialmente, con el que tiene la CEV.

Algo análogo ocurre con la función estatal de búsqueda de personas desparecidas, pues el artículo 8 de la Ley 589 de 2000 creó la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, para apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, así como para diseñar y asistir la ejecución de planes de búsqueda de personas desaparecidas[930]. En este marco, la Ley 971 de 2005 reglamentó el mecanismo de búsqueda urgente de personas desaparecidas, estableciendo que quien tenga conocimiento de un caso de presunta desaparición puede activar el respectivo dispositivo a través de cualquier autoridad judicial, la cual debe informar de dicha circunstancia a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas y a las demás instancias que tengan registrados datos del sujeto en cuestión o de cadáveres sin identificar, para efectuar las confrontaciones a que haya lugar. Las competencias de este organismo son en principio aplicables en relación con las desapariciones ocurridas en el marco del conflicto armado. No obstante ello, el Acto Legislativo 01 de 2017 creó la UBDP, concebida específicamente para enfrentar el fenómeno en ese contexto particular.

Finalmente, la Rama Judicial, tanto en la jurisdicción ordinaria como en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tienen a su cargo la operación de los instrumentos de justicia y reparación, por lo cual, en principio, sus competencias se extienden a la investigación, juzgamiento y sanción de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado, y a la reparación de las víctimas de tales conductas. Es decir, bajo el diseño constitucional original, la Rama Judicial administraba los instrumentos de justicia, inclusive en los escenarios de transición. Sin embargo, el Acto Legislativo 01 de 2017 creó una institucionalidad especializada a través de la JEP.

---

[927] Artículo transitorio 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[928] Artículo transitorio 3 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[929] Artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[930] La Comisión se encuentra integrada por el Fiscal General, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Defensa, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el Director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad, y el director del Instituto de Medicina Legal, o los delegados de aquellos, y un representante de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, así como de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

5.3.1.2. En segundo lugar, la nueva estructura orgánica, conformada por la Comisión de la Verdad, por la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y por la Jurisdicción Especial para la Paz, se encuentra separada orgánica y funcionalmente de la institucionalidad existente.

En este sentido, el modelo difiere del previsto en la Ley 975 de 2004, que creó instancias especializadas para la administración de los instrumentos de justicia transicional, pero que se insertaron directamente en la estructura estatal prevista en la Carta Política. Es así como la citada ley prevé la creación de salas de justicia y paz, pero integradas a los Tribunales Superiores del Distrito Judicial[931], de una Unidad Nacional del Fiscalía para la Justicia y la Paz delegada ante los tribunales superiores del distrito judicial con apoyo permanente de una unidad especial de policía judicial[932], pero que hacía parte de la Fiscalía General de la Nación, y de una Procuraduría para la Justicia y la Paz[933], que igualmente hacía parte de la Procuraduría General de la Nación. De este modo, se trataba de instancias especializadas que se incorporaban a la institucionalidad existente.

Bajo el esquema previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, por el contrario, los órganos se transición se encuentran separados orgánica y funcionalmente de las ramas del poder público creadas bajo la Constitución de 1991, y como consecuencia de esta separación, cada una de estas instancias tiene autonomía técnica, administrativa y presupuestal, y está sujeta a un régimen especial y exceptivo.

Es así como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad es un ente extrajudicial del orden nacional, que tiene personería jurídica, y autonomía administrativa, presupuestal y técnica, con un régimen legal especial y exceptivo, cuyo rol es explicar el fenómeno del conflicto armado en su integridad, dando cuenta de su origen, dinámicas de desarrollo, y daños producidos, haciendo especial énfasis en la visibilización de las víctimas[934]. Como puede advertirse, el acto legislativo no inserta a esta instancia en la institucionalidad existente, le confiere autonomía en todos los niveles, y la somete a un régimen especial que deberá ser determinado por el legislador. A modo de garantía institucional, el artículo transitorio 3 determina que los miembros de la Comisión se encuentran exonerados del deber general de denuncia, bajo la idea de que esto dota a los comisionados de la independencia y autonomía necesaria para cumplir a cabalidad su rol institucional, y de que blinda a quienes optan por revelar la verdad ante dicho organismo.

Lo propio acontece con la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, que igualmente es un órgano extrajudicial del orden nacional, que tiene personería jurídica, y autonomía administrativa, presupuestal y técnica, con

---

931 Artículo 32 de la Ley 975 de 2005.
932 Artículo 33 de la Ley 975 de 2005.
933 Artículo 35 de la Ley 975 de 2005.
934 Artículo transitorio 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

un régimen legal especial y exceptivo, cuyo rol es dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado. La UBPD, al igual que la CEV, es un órgano que tiene autonomía frente a la institucionalidad existente, y que se encuentra sometida a un régimen especial que deberá ser determinado por el legislador[935].

Finalmente, la Jurisdicción Especial para la Paz cuenta con estructuras propias de autogobierno y para el ejercicio de la función jurisdiccional, distintas de las que tiene la Rama Judicial, se encuentra sometida a un régimen exceptivo que define su composición, estructura y funcionamiento, distinto del que rige para la Rama Judicial, y en general, ejerce su rol institucional de manera separada y autónoma. De este modo, aunque el Acto Legislativo no dispone específicamente que la JEP se encuentra por fuera de la Rama Judicial, lo cierto es que orgánicamente se encuentra separada de ésta, tal como se explica a continuación[936]:

- Es así como para el *gobierno y administración* de la JEP, se creó la Secretaría Ejecutiva y la Presidencia de la JEP, cuyo rol es análogo al que cumple el Consejo Superior de la Judicatura en relación con la Rama Judicial. En este sentido, el parágrafo 2 del artículo transitorio 5 determina que la Secretaría y la Presidencia ejercen de manera exclusiva las funciones atribuidas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con respecto al gobierno y administración de dicha jurisdicción; y en el artículo transitorio 7 establece que la Secretaría se encarga de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la JEP.

- Por su parte, con respecto a la estructura para el ejercicio de las *funciones jurisdiccionales*, el acto legislativo establece que la JEP se encuentra conformada por el Tribunal para la Paz como órgano de cierre, y por cuatro salas.

El Tribunal para la Paz es el órgano rector de la jurisdicción y la máxima instancia de la JEP, conformada por cinco secciones: (i) dos secciones de primera instancia; (ii) una Sección de Revisión de Sentencias; (iii) una Sección de Apelación; (iv) una Sección de Estabilidad y Eficacia. La función jurisdiccional es ejercida por tres tipos de miembros: (a) primero, se encuentran los magistrados titulares, que deben ser al menos 20, y de nacionalidad colombiana; (b) segundo, se encuentran cuatro juristas extranjeros, que según el artículo transitorio 7 “intervienen”, pero no se precisa en qué calidad, ni sus atribuciones; (c) tercero, en procesos específicos se puede contar con el apoyo de dos juristas extranjeros de reconocido prestigio, cuando así lo requiera la respectiva instancia, de oficio o solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción[937]. A su turno, las salas especiales son la Sala de Reconocimiento de la Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, la Sala de Definición de

[935] Artículo transitorio 3 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[936] Artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[937] Artículo transitorio 7 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

Situaciones Jurídicas, y la Sala de Amnistías e Indultos[938].

Y como también existe una separación funcional, las competencias jurisdiccionales de la JEP son realizadas sin el concurso de las instancias de la Rama Judicial, existiendo tan solo un mecanismo de articulación con esta última: la acción de tutela contra providencias judiciales. Según el artículo transitorio 8, los amparos contra los autos y sentencias de la JEP deben presentarse ante el Tribunal para la Paz, debiendo ser resueltos en primera instancia por la Sección de Revisión, en segunda por la Sección de Apelaciones, y revisados eventualmente por la Corte Constitucional; esta revisión se produce cuando la Sala de Selección, integrada por dos magistrados de la Corte Constitucional, y dos de la JEP, consienten por unanimidad en la selección de la acción; en este caso, la Corte puede revisar los fallos de tutela de instancia, pero no anular, invalidar o dejar sin efectos la sentencia respectiva, ni reducir el ámbito competencia de la JEP, sino únicamente fijar los lineamientos que debe tener en cuenta Tribunal para la Paz para emitir un nuevo fallo, en caso de que sea procedente, fallo que, a su turno, no puede ser controvertido mediante una nueva acción de tutela[939].

Por su parte, los eventuales conflicto de competencia que se susciten entre la JEP y las demás instancias jurisdiccionales deben ser resueltos por una Sala Incidental conformada por tres magistrados de la Corte Constitucional y tres de la JEP, por mayoría simple, y en caso de no obtenerse esta mayoría, por decisión del Presidente de dicha Jurisdicción. Y cuando el conflicto se presenta con la Jurisdicción Especial Indígena, se sigue el mismo esquema anterior, pero en sustitución de la Corte Constitucional se encuentran dos autoridades tradicionales del pueblo indígena que ejerce jurisdicción en el caso concreto[940].

- Finalmente, para el ejercicio de la función de *investigación y acusación de los delitos*, se encuentra la Unidad de Investigación y Acusación, para lo cual puede contar con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación así como de los demás organismos competentes del Estado y de organizaciones de derechos humanos y de víctimas[941].

Los magistrados de la JEP, el director de la Unidad de Investigación y Acusación, los juristas expertos extranjeros, el Secretario Ejecutivo de la JEP, el Presidente de la JEP, los miembros de la Comisión de la Verdad y de la Unidad de Búsqueda de Personas son seleccionados por un Comité de Escogencia, organismo autónomo e independiente, conformado según reglas determinadas reglamentariamente, cuyos miembros no son responsables por su gestión[942].

5.3.1.3. Por último, el Acto Legislativo 01 de 2017 establece que la estructura

---

938 Artículo transitorio 7 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
939 Artículo transitorio 8 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
940 Artículo transitorio 9 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017
941 Artículo transitorio 7 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017
942 Parágrafo 1 del artículo transitorio 7 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

institucional tiene un carácter transitorio, por lo cual, dichas instancias deben tener, en principio, una duración limitada en el tiempo.

No obstante, en el citado acto no se definió el plazo de duración de la Comisión de la Verdad, de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, ni de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Así, con respecto a la Comisión de la Verdad, el artículo transitorio 2 establece que es un órgano temporal, pero no ofrece ninguna otra directriz sobre su duración específica. Con respecto a la Unidad de Búsqueda de Personas se guarda silencio. Y con respecto a la Jurisdicción Especial para la Paz, el artículo transitorio 5 determina que esta instancia se encargará de administrar justicia de manera transitoria, y más adelante establece que durante su existencia se ejercerá el autogobierno a través de la Secretaría Ejecutiva, de la Presidencia de la JEP y de la instancia de gobierno que fijen los propios miembros de la JEP, con lo cual se reconoce nuevamente la temporalidad de esta estructura; por su parte, el artículo transitorio 15 fija plazos diferenciados para el ejercicio de las competencias de los órganos que conforman dicha jurisdicción: así, las funciones vinculadas a la presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación se extienden durante 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de sus salas y secciones, y las funciones jurisdiccionales deben concluir cinco años después, las cuales pueden ser prorrogadas mediante ley a solicitud de los magistrados; y el plazo para recibir informes de la Sala de Reconocimiento de Verdad y de la de Responsabilidad y Determinación de los Hechos, es de dos años contados a partir de la constitución efectiva de todas sus salas y secciones, hasta completar tres años, o en su defecto hasta por un período adicional; y finalmente, se establece que la Sección de Estabilidad y Eficacia de resoluciones y sentencias se pueden constituir en cualquier momento.

5.3.2. Los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición en el Acto Legislativo 01 de 2017

5.3.2.1. Tal como se explicó en los acápites precedentes, el Acto Legislativo 01 de 2017 creó los instrumentos del sistema transicional, en sus componentes de verdad, justicia, reparación y no repetición. Justamente, la nueva institucionalidad que se creó, a través de la Comisión de la Verdad, de la UBPD y de la JEP, fue diseñada para administrar y operar estas herramientas. A continuación, se indicarán los lineamientos básicos de este sistema transicional, a efectos de determinar si este elimina algún elemento esencial de la Carta Política, indicando sus componentes fundamentales, y la forma en que fueron configurados en el Acto Legislativo 01 de 2017.

5.3.2.2. Con respecto al sistema de verdad, los artículos transitorios 2 y 4 determinan que la Comisión de la Verdad tiene a su cargo la labor de reconstrucción y explicación integral del fenómeno, y consagran dos garantías específicas para este efecto: (i) por un lado, una excepción al deber general de denuncia y al deber general de declarar en procesos judiciales para los

miembros de la Comisión, respecto de los hechos conocidos en desarrollo de sus labores misionales en la institución; (ii) asimismo, las actividades de la Comisión no pueden implicar la imputación penal de quienes comparecen a la misma. El Acto Legislativo no fija un modelo, ni establece los criterios metodológicos para esta labor, y tampoco contempla procedimientos deliberativos para la construcción de la verdad.

5.3.2.3. Con respecto a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del Conflicto Armado, el artículo transitorio 3 establece que se trata de un ente extrajudicial del orden nacional, dotado de personería jurídica y autonomía presupuestal y técnica y administrativa, encargada de dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias para la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

5.3.2.4. Con respecto al sistema de justicia, el acto legislativo 01 de 2017 fija las bases del modelo sancionatorio de la Jurisdicción Especial para la Paz, estableciendo: (i) la *especialidad* del modelo; (ii) los *principios de la función persecutoria*, relativos a la universalidad, selectividad y priorización, y la existencia incentivos condicionados; (iii) *la reincorporación política* de las personas sancionadas por la JEP.

5.3.2.4.1. Con respecto a la *especialidad del sistema*, debe tenerse en cuenta que aunque el ordenamiento jurídico contempla distintas herramientas para garantizar la verdad, la justicia, la reparación a las víctimas y la no repetición de las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario, y aunque en principio estos mecanismos son aplicables a los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado, el Acto Legislativo 01 de 2017 optó por crear un nuevo sistema que responde a una lógica y a un régimen especial, diseñado para un escenario que presenta particularidades y especificidades que justifican un tratamiento diferenciado. Políticamente, esta especificidad se explica porque se consideró que la aplicación irrestricta del régimen sancionatorio ordinario a los actores del conflicto armado, sin una previa concertación sobre aspectos sustantivos y procesales del mismo, haría inviable cualquier proceso de negociación y lo condenaría al fracaso; de hecho, los acuerdos de paz son fundamentalmente pactos en los que el Estado se compromete a sustraer a los grupos armados al margen de la ley, y eventualmente a otros actores del conflicto, del régimen penal general para someterlos, a cambio del desarme, a uno especial, que tenga en cuenta las particularidades del conflicto. De este modo, esa condición de especialidad constituye el núcleo esencial de los procesos de negociación y en los términos de este régimen exceptivo puede estar la clave para la construcción de una paz estable y duradera.

Así las cosas, aunque el ordenamiento jurídico colombiano contiene los dispositivos de orden sustantivo y procesal para activar la función investigativa, acusatoria y sancionatoria del Estado, las cuales, en principio, podrían ser utilizadas para canalizar los hechos ocurridos en el marco del

conflicto armado, el Acto Legislativo 01 de 2017 crea un sistema especial para este escenario. Así, por ejemplo, la legislación penal se ampara en el modelo de persecución individual de los delitos, mientras que el Acto Legislativo responde a un paradigma distinto, basado en la necesidad de develar y enfrentar las estructuras y los patrones del conflicto armado, y de sancionar a los máximos responsables y de los crímenes más graves y representativos[943]. Asimismo, aunque el Código Penal colombiano establece el catálogo de delitos y de las penas, tipificando, entre otros, los delitos contra la vida y la integridad personal, como los de genocidio[944], homicidio[945] y aborto[946] , los delitos contra personas y bienes protegidos, como los de homicidio, lesiones y tortura en persona protegida[947], la utilización de medios y métodos de guerra ilícitos[948] o el desplazamiento forzado en población civil[949], los delitos contra la libertad individual como la desaparición forzada[950], el secuestro[951] o la tortura[952], los delitos contra el medio ambiente, y los delitos contra la seguridad del Estado, como el concierto para delinquir[953] o el terrorismo[954], el Acto Legislativo 01 de 2017 dispone la aplicación parcial de este instrumento en el contexto de la Jurisdicción Especial para la Paz, debiendo ser utilizado únicamente para la calificación de las conductas delictivas[955], pero no para fijar el esquema sancionatorio, que obedece a una lógica distinta, ya no basada en la gravedad de la conducta cometida, sino asociada a otras variables como el aporte del victimario a la verdad y a la reparación de las víctimas, y al momento en que se produce esta contribución[956]. De igual modo, aunque el Código de Procedimiento Penal establece las reglas y los instrumentos para el cumplimiento de la función investigativa y acusadora en función de la Fiscalía General de la Nación, y para el ejercicio de la función sancionatoria en cabeza de la jurisdicción ordinaria, el Acto Legislativo remite al legislador para que diseñe un procedimiento especial, destinado específicamente a regir en los trámites que se surten en la Jurisdicción Especial para la Paz[957]. Lo propio ocurre en relación con los instrumentos de reparación, ya que el ordenamiento jurídico colombiano contempla una serie de instrumentos y mecanismos para determinar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los victimarios, y eventualmente del Estado, frente a las víctimas, mediante mecanismos como las medidas cautelares contra el victimario, el incidente de reparación integral en el proceso penal, y las reglas generales sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, el Acto Legislativo contempla unas herramientas distintas, disponiendo, por ejemplo, que contra los beneficiarios de las

943 Artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2017.
944 Artículo 101 de Código Penal.
945 Artículos 103-110 del Código Penal.
946 Artículos 122 – 124 del Código Penal.
947 Artículos 135, 136 y137 del Código Penal.
948 Artículo 142 del Código Penal.
949 Artículo 159 del Código Penal.
950 Artículo 165 del Código Penal.
951 Artículos 168 a 172 del Código Penal.
952 Artículo 178 y siguientes del Código Penal
953 Artículo 340 del Código Penal.
954 Artículo 343 del Código Penal.
955 Inciso 7 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
956 Artículo transitorio 13 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
957 Artículo transitorio 12 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

medidas de amnistía, indulto o renuncia a la persecución penal, no proceden las acciones judiciales en su contra[958], o que contra los miembros de la fuerza pública sancionados por la JEP no procede la acción de repetición ni el llamamiento en garantía[959].

De este modo, el Acto Legislativo 01 de 2017 contempla un sistema transicional de verdad, justicia, reparación y no repetición autónomo y diferenciado. El marco jurídico de este sistema especial de justicia no se encuentra cohesionado en un único cuerpo normativo, como podría ser el Código Penal o el Código de Procedimiento Penal, sino que es el resultado de una muy compleja integración de múltiples instrumentos de distinta naturaleza: el propio Acto Legislativo 01 de 2017 que regula directamente algunos criterios específicos de imputación de la responsabilidad; la legislación penal; leyes estatutarias y ordinarias que deben ser expedidas por el Congreso de la República; instrumentos internacionales de derechos humanos, y la reglamentación de la propia Jurisdicción Especial para la Paz, entre muchos otros.

Así, por un lado, el Acto Legislativo hace un llamado al legislador para que regule las siguientes materias: (i) las reglas de competencia y el tratamiento especial para la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, en el marco de los delitos de conservación y financiación de plantaciones (art. 375 C.P.), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (art. 376 C.P.), y destinación ilícita de muebles e inmuebles (art. 377 C.P.), reglamentación que, a su turno, debe tener como referente el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final[960]; (ii) las conductas asociadas al proceso de dejación de armas que deben tener un tratamiento penal especial, a tono con lo dispuesto en el punto 5.1.2. del Acuerdo Final[961]; (iii) los principios, la organización, las reglas de distribución de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la Jurisdicción Especial para la Paz, los procedimientos, los mecanismos de participación de las víctimas, y el régimen sancionatorio, que remite al Acuerdo Final[962]; (iv) el procedimiento que rige en la Jurisdicción Especial para la Paz, que debe 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, participación de las víctimas como intervinientes, según los estándares nacionales e internacionales y los parámetros del Acuerdo Final, y la doble instancia en el marco de un modelo adversarial, y que además, deben tener origen en el proyecto elaborado por los propios magistrados de la JEP, presentado al Gobierno Nacional para su correspondiente radicación en el Congreso[963]; (v) los parámetros que deben ser utilizados por la Jurisdicción Especial para la Paz para determinar si se han presentado incumplimiento, y para determinar las consecuencias de tales incumplimientos, según lo

[958] Artículo transitorio 18 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[959] Artículo transitorio 26 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[960] Inciso 2 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[961] Inciso 1 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[962] Inciso 9 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[963] Inciso 1 del artículo transitorio 12 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

establecido en el Acuerdo Final[964]; (vi) las actuaciones que deben estar sometidas a reserva para garantizar el buen nombre y la intimidad de las personas cuyas conductas sean sometidas a la Jurisdicción Especial para la Paz[965]; (vii) los criterios de priorización y selección para el ejercicio de la función persecutoria del Estado, materia esta que debe ser regulada mediante ley estatutaria, con iniciativa del Gobierno Nacional, según las directrices del Acuerdo Final, y teniendo en cuenta la gravedad y representatividad de los casos[966]; (viii) los casos, los requisitos y las condiciones en las que procede la suspensión de la ejecución de la pena, la aplicación de las sanciones extrajudiciales, las penas alternativas, las modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena, la renuncia condicionada a la persecución judicial de los casos no seleccionados, teniendo en cuenta los contenidos del AF[967].

Otro grupo de normas remite directamente a instrumentos normativos ya existentes. En términos generales, el acto legislativo remite el Código Penal Colombiano, a los instrumentos del Derecho Internacional Humanitario, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y del Derecho Penal Internacional, para calificar las infracciones penales cometidas en el marco del conflicto armado, pero la determinación de las penas no se efectúa con base en estos instrumentos, sino en el esquema sancionatorio previsto directamente en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final. Es así como de manera general, el artículo transitorio 5 establece que la calificación jurídica de las conductas se efectúa con fundamento *"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 del principio de favorabilidad"*[968]. Una fórmula semejante se acogió para la calificación de las infracciones cometidas por los miembros de la fuerza pública que son competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, aunque se elimina la referencia al Derecho Penal Internacional, y se añade la remisión al derecho operacional[969]. Por el contrario, según el artículo transitorio 13, el esquema sancionatorio no es el previsto en estos cuerpos normativos, sino el contemplado en el 5.1.2 del Acuerdo Final; de este modo, por vía de esta remisión, el Acto Legislativo incorpora al ordenamiento jurídico las disposiciones del Acuerdo Final que fijan las bases del modelo sancionatorio, y en especial, los numerales 60, 61 y 62 y el listado de sanciones previstas de dicho instrumento.

Finalmente, el Acto Legislativo 01 de 2017 establece directamente algunas reglas especiales, fijando criterios específicos de imputación de la responsabilidad, tal como ocurre, por ejemplo, con la figura de la responsabilidad de mando para los miembros de las fuerzas militares, prevista en el artículo transitorio 24. Esta figura resulta de la mayor importancia pues, tal como se explicará más adelante, el modelo punitivo se concentra, no en un

[964] Inciso 1 del artículo transitorio 12 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[965] Inciso 7 del artículo transitorio 12 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[966] Artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[967] Artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[968] Inciso 7 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[969] Artículo transitorio 22 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

paradigma de persecución individual de los delitos, sino en uno que apunta a los máximos responsables de los delitos más graves y representativos. Sobre esta figura, el citado artículo fija las siguientes directrices: (i) de una parte, establece el marco jurídico, determinando que la figura se regula por el Código Penal, el Derecho Internacional Humanitario como regla especial, y las reglas operacionales de la fuerza pública; (ii) asimismo, el precepto establece los elementos constitutivos de esta modalidad de responsabilidad de los superiores jerárquicos por los delitos cometidos por sus subordinados; en este sentido, se exige que el superior tenga el control efectivo de la conducta criminal de su subordinado, teniendo en cuenta que ésta haya sido cometida dentro del área de responsabilidad asignada al superior, que este tenga la capacidad legal y material de emitir órdenes, de modificarlas y de hacerlas cumplir, de desarrollar y ejecutar operaciones dentro del área donde se cometieron los delitos, y de tomar las medidas para evitar o reprimir la conducta criminal; asimismo, el artículo 24 exige que el superior tenga conocimiento actual o actualizable de su comisión basado en la información a su disposición.

5.3.2.4.2. Asimismo, el Acto Legislativo 01 de 2017 fija las bases del modelo de persecución penal en el marco de la justicia transicional, a partir de tres elementos: (i) la universalidad del sistema, para que la función persecutoria se extienda a todos los actores del conflicto armado; (ii) la selectividad en la función persecutoria, para que el deber de investigar, juzgar y sancionar se concentre en los máximos responsables de los delitos más graves y representativos; (ii) la creación de un esquema de incentivos condicionados.

- Con respecto al primero de estos componentes, el Acto Legislativo partió de la necesidad de crear un sistema de justicia transicional para todas las personas que intervinieron en el conflicto armado en Colombia, y en general, de la necesidad de *"una justicia transicional para todos"*[970], por lo cual, determina que el sistema es aplicable, en general, a todas las personas que han cometido delitos en el marco del conflicto armado, incluso si no son calificados como parte del mismo.

En este sentido, los artículos transitorios 5, 16, 17 y 18 del Acto Legislativo 01 de 2017 establecen las reglas para fijar el alcance del sistema en relación con los sujetos destinatarios del mismo, y en particular, la competencia subjetiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, así: (i) en primer lugar, con respecto a los *combatientes de los grupos armados al margen de la ley,* el artículo transitorio 5 establece que las reglas del sistema de justicia son aplicables a los miembros de los grupos que suscriben un acuerdo de paz con el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las listas que estos grupos entregan al Gobierno Nacional y valoradas a partir de los principios de buena fe y de confianza legítima, aunque sin perjuicio de las verificaciones a que haya lugar, así como a las personas que en providencias judiciales hayan sido condenadas, procesadas o investigadas por su pertenencia a las FARC,

[970] Expresión empleada en la intervención de DEJUSTICIA para referirse a la amplitud de la competencia subjetiva de la JEP, esto es, frente a todas las personas que hayan cometido crímenes con ocasión o en relación con el conflicto.

aunque no estuvieren en el listado oficial de dicho grupo; (ii) en segundo lugar, con respecto a los *terceros no combatientes,* en el artículo transitorio 16 se introduce una matización a esta competencia, puesto que, como regla general, su acogimiento voluntario a la Jurisdicción Especial para la Paz, para recibir el tratamiento especial del sistema de justicia transicional, respecto de las conductas que hayan implicado una contribución directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto. Sin embargo, a tono con la enunciada pretensión, se establece que la Jurisdicción Especial para la Paz tiene competencia respecto de las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, tuvieron una participación activa o determinante en la comisión de un catálogo cerrado de delitos que se establece en el mismo precepto: genocidio, delitos de lesa humanidad, graves crímenes de guerra, entendiendo por tales las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas de forma sistemática, la toma de rehenes u otra forma de privación de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras modalidades de violencia sexual y la sustracción de menores; (iii) en tercer lugar, con respecto a los *agentes del Estado,* el artículo transitorio 17 establece que el sistema de justicia transicional es aplicable a los trabajadores o empleados del Estado en todos los niveles territoriales, respecto de los delitos cometidos por éstos relacionados con el conflicto y cometidos con ocasión de éste, sin ánimo de enriquecimiento personal ilícito o cuando éste no es el determinante de la conducta delictiva; (iv) con respecto a los *miembros de la fuerza pública,* los artículos transitorios 21 y 23 establecen que el sistema de justicia transicional es aplicable a estos sujetos respecto de las conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, siempre que se hayan cometido sin el ánimo de obtener enriquecimiento personal lícito o cuando éste no es el determinante de la conducta delictiva. Para la calificación del vínculo entre la conducta criminal y el conflicto armado, el mismo artículo transitorio 23 establece algunos criterios indicativos, teniendo en cuenta que el conflicto debe ser la causa directa o indirecta de la conducta delictiva, o al menos que la existencia del conflicto debe haber incidido en la capacidad, en la decisión o en la manera de cometerla; (v) finalmente, el parágrafo 1º del artículo transitorio 5º establece una salvedad para quienes han ocupado el cargo de Presidente de la República, determinando que cuando en la JEP obre información que pueda comprometer su responsabilidad, debe ser remitida a la Cámara de Representantes *"en el momento que se considere adecuado (...) después de haber realizado las verificaciones pertinentes".*

- Con respecto a la *selectividad* en la función persecutoria del Estado, el Acto Legislativo partió de la premisa de que aunque éste tiene el deber de investigar, juzgar y sancionar todos los delitos que ocurren en su territorio, es posible concentrar el ejercicio de esta función represiva del Estado en las personas que han tenido una mayor responsabilidad en los crímenes más graves y representativos cometidos en este contexto del conflicto armado. Es por ello que el artículo 3 establece que los criterios de priorización y de selección *"son inherentes a los instrumentos de justicia transicional",* y que, como consecuencia de ello, el Congreso de la República, mediante una ley

estatutaria de iniciativa del Gobierno Nacional, debe fijar *"los criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática",* a efectos de renunciar a la persecución judicial de los casos no seleccionados. La lógica que subyace, entonces, es que el Estado se concentra en investigar, juzgar y sancionar a quienes tienen la mayor responsabilidad en los peores crímenes cometidos en el contexto del conflicto armado.

La justificación política de este modelo es triple. Por un lado, se advierte que en escenarios de violaciones masivas a los derechos humanos, y por tanto de comisión sistemática y reiterada de delitos, la pretensión de reprimirlos uno a uno y de desgastar el aparato jurisdiccional en la investigación, juzgamiento y sanción individual tiene pocas probabilidades de éxito, y puede, por el contrario, traducirse en una suerte de *"impunidad de facto"*[971]; así las cosas, en escenarios complejos como éste, el Estado debe focalizar su actuación en función de criterios subjetivos, es decir, en los máximos responsables, y objetivos, esto es, en los crímenes más graves y representativos, con el propósito de optimizar la intervención estatal, y de hacer viable su rol represivo. Asimismo, se argumenta que en escenario complejos, el fenómeno delictivo obedece a estructuras y a patrones de criminalidad que constituyen la auténtica fuente de conflictos, por lo cual, el Estado se debe centrar, más que en sancionar uno a uno los delitos, en develar la problemática en toda su complejidad e integralidad, y en atacar el fenómeno de base. Finalmente, se sostiene que la viabilidad de los procesos de negociación política con los grupos armados depende en una buena medida de que el Estado haga renuncias sustantivas en su función represiva, de modo el proceso de desarme y de reincorporación de tales grupos no resulte claramente lesivo de sus intereses básicos; y en este contexto, el Estado debe estar dispuesto a contraer sus deberes de investigación, juzgamiento y sanción al mínimo irreductible establecido en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

- Y, finalmente, con respecto al sistema de *incentivos condicionados*, el Acto Legislativo 01 de 2017 acoge un modelo que, por un lado, otorga tratamientos penales especiales favorables para los destinatarios de la Jurisdicción Especial para la Paz, a través de figuras como las amnistías, los indultos, las renuncias a la acción penal, las suspensiones de la ejecución de la pena, las sanciones extrajudiciales, las penas alternativas y las modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena, y que, por otro, existe un condicionamiento de tales beneficios a la existencia una contribución efectiva

[971] Sobre este punto, en la intervención del Instituto para las Transiciones Integrales se destaca que *"Resaltamos la importancia de la selectividad en escenarios de transición del conflicto armado a la paz, de cara a violaciones masivas de los derechos humanos y teniendo en cuenta el deber de concentrar el ejercicio de la acción penal en quienes tuvieron la mayor responsabilidad por los crímenes más graves y representativos (...) Entre las justificaciones que se dieron para introducir esta modificación constitucional, se expuso que la ausencia de herramientas adecuadas de selección, si bien en un primer momento pareciera más garantista, termina generando falsas expectativas de justicia y con ello, una 'impunidad de facto'. En la misma línea, la ausencia de criterios claros de selección pone a los ex combatientes en un escenario de inseguridad jurídica indefinido, que a su vez se conforma como un obstáculo para su reincorporación y finalmente para las garantías de no repetición".*

a la verdad y a la reparación de las víctimas. La lógica que subyace a este modelo es que las restricciones en términos de justicia tienen como contrapartida una ganancia al menos equivalente en términos de verdad y de reparación a las víctimas, de modo que, evaluado en conjunto el sistema, generaría una ganancia sustantiva en los bienes jurídicos a los que apuntan los instrumentos de transición. Y desde el punto de vista político, se argumenta que la flexibilización en los estándares punitivos constituye una condición para la viabilidad de las negociaciones con los grupos armados ilegales, pues éstos no estarían dispuestos al desarme si ello trae consigo la aplicación severa y estricta de una ley penal frente a la cual han planteado reparos sustantivos y procesales.

En este orden de ideas, el Acto Legislativo 01 de 2017 se refiere sistemáticamente al sistema de incentivos condicionados. Es así como el artículo transitorio 1 establece como regla general que los mecanismos y las medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición (…) *"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";* este mismo principio general se replica en el artículo transitorio 13, en el que se establece que *"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".* A lo largo del acto legislativo se precisan algunos de los alcances de este sistema, a partir de las siguientes reglas: (i) el acceso al tratamiento especial supone contribuciones efectivas en tres frentes: la verdad, la reparación a las víctimas y las garantías de no repetición[972]; (ii) la contribución a la verdad implica suministrar, cuando ello sea posible, información completa y detallada sobre las conductas cometidas, las circunstancias de su realización, y los elementos necesarios para la atribución de responsabilidades[973]; (iii) el deber de aportar a la verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades[974]; (iv) el tratamiento especial de justicia se pierde cuando se haya suministrado información falsa de manera dolosa, y cuando se incumpla cualquiera de las condiciones del sistema[975]; (v) dentro del conjunto de incentivos se encuentra la renuncia la persecución penal y la sustitución de la sanción penal proferida por la justicia ordinaria por las propias y alternativas de la Jurisdicción Especial para la Paz, sustitución que, a su turno, se encuentra sujeta al reconocimiento de la verdad completa, detallada y exhaustiva, al momento en que se efectúa este reconocimiento, y a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición; además, en la sustitución de la sanción penal se puede declarar cumplido su componente retributivo, e imponer únicamente la ejecución del componente restaurativo[976]; (vi) la ley debe reglamentar el sistema de condicionalidades, que comprende la

[972] Inciso 8 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[973] Inciso 8 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[974] Inciso 8 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[975] Inciso 8 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[976] Artículo transitorio 11 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

definición de las condiciones para acceder y mantener el tratamiento especial, así como los criterios para evaluar el incumplimiento y para determinar sus efectos[977]; (vii) en los casos en que se aplique amnistía, indulto o renuncia a la persecución penal, *"no proceden las acciones judiciales contra los beneficiarios de las medidas para la indemnización de las víctimas",* aunque se mantiene el deber de contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la reparación de las víctimas y a garantizar la no repetición[978]; adicionalmente, en relación con los miembros de la fuerza pública, no proceden la acción de repetición ni el llamamiento en garantía, aunque se mantiene el deber de esclarecer la verdad, de contribuir a la reparación no monetaria de las víctimas y de garantizar la no repetición[979].

Como puede advertirse, esta regulación responde a un modelo de justicia restaurativa, en la que el sistema sancionatorio se estructura, no en función de sus componentes retributivos, sino en función de la necesidad de garantizar la verdad y la reparación a las víctimas y al conglomerado social, y de asegurar las condiciones para que no se replique la vulneración de derechos originada en el conflicto armado.

5.3.2.4.3. Finalmente, el Acto Legislativo 01 de 2017 establece una independencia entre la imposición de sanciones en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz y la participación en política, de suerte tal que la circunstancia de haber sido condenado por esta instancia judicial, no constituye una inhabilidad para postularse como candidato de elección popular, para ocupar cargos públicos, ni para suscribir contratos con el Estado.

Esta apertura se ha justificado sobre la base de que la reintegración política permite a los ex combatientes defender sus posturas ideológicas, económicas, sociales y políticas desde la institucionalidad y desde el sistema político, y no desde la ilegalidad y la violencia. Y de hecho, en la historia constitucional colombiana ha existido una apertura democrática en favor de quienes han sido parte en conflictos armados, de modo que la suscripción de acuerdos de paz y los procesos de desmovilización tienen como contrapartida necesaria la inserción de los miembros de los grupos armados en la vida política del país, para que las inconformidades que dieron lugar a la ilegalidad y la violencia, sean canalizadas por las vías democráticas. De este modo, la habilitación para participar en política se convierte en una condición ineludible para las negociaciones de paz, en un instrumento para la superación del conflicto, y en una garantía de no repetición para las víctimas.

En este contexto, el Acto Legislativo 01 de 2017 contiene una serie de reglas orientadas a garantizar esta reincorporación, en los siguientes términos: (i) en primer lugar, el artículo 3 derogó el artículo transitorio 67 de la Carta Política, que establecía una prohibición permanente para la participación en política y para ser elegidos, para las personas condenada y *"seleccionadas"* por los

[977] Artículo transitorio 12 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[978] Parágrafo del artículo transitorio 18 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.
[979] Artículo transitorio 26 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

crímenes de lesa humanidad y los delitos de genocidio cometidos de manera sistemática; de este modo, se eliminó el veto político que constitucionalmente existía para los crímenes más graves; (ii) en segundo lugar, el artículo transitorio 20 y el artículo 2 del citado acto habilitan a quienes han sido condenados por las instancias de justicia transicional para ejercer los derechos políticos; el primero de estos preceptos se refiere específicamente a las condenas por la JEP, determinando que esta circunstancia no inhabilita para la participación en política ni para el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación; por su parte, el artículo 2 adiciona el artículo 122 de la Carta Política, estableciendo que los miembros de grupos armados ilegales que se han desmovilizado individualmente o suscrito acuerdos de paz con el Gobierno Nacional y se han acogido a los mecanismos de justicia transicional, incluyendo los de la Jurisdicción Especial para la Paz, se encuentran habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales, así como para celebrar contratos con el Estado, siempre que hayan dejado las armas, no se encuentren privados de la libertad, y no han sido condenados posteriormente por delitos dolosos; esta habilitación se hace extensiva a los miembros de la fuerza pública que se sometan a la JEP, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016; (iii) y finalmente, el mismo artículo 2 establece una excepción a la habilitación general anterior, determinando que las personas sancionadas por graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al derecho internacional humanitario, no pueden ser hacer parte de ningún organismo de seguridad, ni de defensa del Estado, ni de la Rama Judicial, ni de los órganos de control, a modo de lo que califica una *"garantía de no repetición"*.

En definitiva, el Acto Legislativo 01 de 2017: (i) eliminó la inhabilidad para acceder al desempeño de cargos públicos por razón de condenas penales por delitos distintos a los políticos y culposos; (ii) habilitó a las personas condenadas por la Jurisdicción Especial para la Paz para ejercer sin restricciones todos los derechos de participación política; (iii) habilitó a los miembros de grupos armados ilegales que se han desmovilizado individualmente o que han suscrito acuerdos de paz con el Gobierno, para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales así como para suscribir contratos con el Estado, siempre que hayan dejado las armas, no se encuentren privados de la libertad y no hayan sido condenados posteriormente por delitos dolosos, con excepción de las personas condenadas por graves violaciones a los derechos humanos o por graves infracciones al DIH, quienes no pueden hacer parte de organismos de seguridad o de defensa del Estado, de la Rama Judicial, ni de los organismos de control.

5.3.2.5. Con respecto al sistema de reparación a las víctimas, el Acto Legislativo 01 de 2017 establece que la reparación a las víctimas constituye uno de los pilares básicos del sistema transicional, y que, como consecuencia de ello, existe una obligación autónoma del sistema de asegurarla, y que además todos los componentes del sistema se estructuran en función de este objetivo, y que, por ello, los beneficios penales otorgados en el componente de justicia se encuentran condicionados a que el victimario proporcione una

contribución efectiva a tal reparación.

5.3.2.5.1. Así, en primer lugar, el artículo transitorio 1 establece que *"el sistema integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos (…) [y] del principio de los de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición (…) uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas (…) 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 puede entenderse de manera aislada".*

5.3.2.5.2. La materialización de esta directriz se efectúa a través tres mecanismos fundamentales: (i) por un lado, se establece el deber autónomo del Estado de reparar a las víctimas, tal como se dispone en el artículo transitorio 18 al determinar que *"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"*; según este mismo artículo, esta debe ser integral, adecuada, diferenciada, efectiva, consistente con el universo de víctimas, equitativa en función de la cantidad de recursos disponibles, y con prelación para los sujetos de especial protección constitucional; (ii) asimismo, al existir una interconexión entre los distintos componentes del sistema transicional, los incentivos punitivos se encuentran condicionados, entre otras cosas, a la reparación a las víctimas[980]; (iii) y en tercer lugar, la reparación se materializa incorporando a las penas un componte restaurativo que se debe estructurar en función de las víctimas del conflicto[981].

5.4. El juicio de sustitución frente a la reforma a la estructura institucional del Estado

El nuevo sistema institucional a la luz del principio de separación de poderes y de independencia judicial

5.4.1. Tomando como base los estándares básicos que se derivan de los principios de separación de poderes, de independencia judicial y de superioridad jerárquica de la Constitución, pasa la Corte a determinar si la reforma a la estructura institucional del Estado prevista en el Acto Legislativo 01 de 2017, materializada mediante la creación de una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, de la

[980] Inciso 3 del artículo transitorio 1, inciso 8 del artículo transitorio 5, artículo transitorio 11 y artículo transitorio 13, del artículo 1 de Acto Legislativo 01 de 2017.
[981] Inciso 3 del artículo transitorio 1, inciso 2 del artículo transitorio 11 y artículo transitorio 13 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en razón del Conflicto Armado, y de la Jurisdicción Especial para la Paz, encargadas de administrar los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición, sustituye o no los citados componentes esenciales del ordenamiento superior.

5.4.2. A juicio de este Tribunal, aunque el Acto Legislativo 01 de 2017 introdujo un cambio sustantivo en la arquitectura institucional del Estado, en el actual escenario de transición este esquema, globalmente considerado, no anula los principios que irradian la configuración del Estado.

En efecto, el Estado colombiano fue estructurado bajo la idea de que, para asegurar la racionalización del poder y la eficacia de la intervención estatal en la consecución del interés general y en la defensa de los derechos de las personas, se debían diferenciar los distintos roles estatales y asignarlos a instancias diferentes y autónomas que, sin embargo, deben actuar articuladamente y mediante un esquema de controles interorgánicos que materializan un sistema de frenos y contrapesos al poder.

Desde esta perspectiva, en principio podría cuestionarse que se hayan sustraído las competencias de los organismos que integran el poder público y que se hayan trasladado a otras entidades que se encuentran separadas orgánica y funcionalmente de aquel, y que además cuentan con plena autonomía administrativa, presupuestal, técnica y operativa para cumplir con su nuevo rol institucional. Sin embargo, como el punto determinante y decisivo de cara al principio de separación de poderes no radica tanto en que se creen instancias por fuera de la institucionalidad existente, sino en si estos nuevos entes u organismos se insertan y se inscriben dentro de la lógica de la racionalización del poder y de la optimización de la intervención estatal[982], el análisis se debe centrar, en primer lugar, en establecer si en el actual entorno una medida semejante tiene asidero o justificación de cara a los principios de la Constitución Política, y si, a pesar de la reforma institucional se preserva la lógica de la contención del poder, de los controles interorgánicos, y de la articulación con las demás ramas y órganos del poder público.

Así las cosas, la Corte encuentra que la creación de tres organismos para operar los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición no solo no socava los principios que irradiaron la configuración de la organización política en la Constitución de 1991, sino que además también se explica por las particularidades del escenario transicional en el que se inscribe el Acto Legislativo 01 de 2017. En un entorno como el descrito la creación de órganos autónomos y especializados cumple una función determinante y decisiva dentro del proceso de paz, teniendo en cuenta que la renovación institucional hace frente a la desconfianza que históricamente han manifestado los grupos armados que hacen parte del conflicto frente al

[982] De hecho, la propia Constitución Política creó algunas instancias separadas orgánicamente de las tres ramas del poder público, tal como ocurre con el Banco de la República, que no solo no hace parte de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, sino que además cuenta con plena autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y está sujeta a un régimen legal propio.

Estado, así como a los señalamientos que se han formulado en contra del Estado colombiano por las limitaciones en el cierre del conflicto armado, en materias como la reparación a las víctimas o la impartición de justicia.

Incluso, a lo largo del proceso constitucional varios de los intervinientes enfatizaron la idea de que tanto la Comisión de la Verdad como la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz vendrían a facilitar el cierre del conflicto armado, asumiendo roles que históricamente el Estado colombiano no había cumplido satisfactoriamente. Con respecto a la Comisión de la Verdad, se sostuvo que la misma cumpliría un papel de la mayor relevancia en la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, desempeñando *"una función estatal de vital importancia que justifica la creación de una entidad que tenga dicho objetivo",* teniendo en cuenta que el derecho a la verdad *"constituye uno de los componentes esenciales del Estado social de Derecho de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario"*[983]. Lo propio se sostuvo en relación con la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, ya que a través de este organismo se materializaría el deber del Estado de brindar a las víctimas del conflicto armado un acompañamiento y una guía efectiva y expedita en la búsqueda de sus parientes y demás personas allegadas que han desaparecido en el contexto del conflicto. Y, finalmente, en relación con la Jurisdicción Especial para la Paz, la creación de una jurisdicción especializada se ajusta a las especiales necesidades de este escenario que apunta, no tanto a la punición individual de los delitos en un contexto de violación masiva y sistemática de derechos, sino a la identificación de los patrones de macro-criminalidad. Adicionalmente, los actores del conflicto armado han expresado sus profundas reservas frente a la institucionalidad, argumentando que se trata de organismos que carecen de las condiciones para operar con independencia e imparcialidad los instrumentos de transición, máxime cuando el Estado es parte del conflicto mismo.

De este modo, pese a la reforma que introduce el Acto Legislativo 01 de 2017 en la estructura del Estado, este Tribunal concluye que la sola circunstancia de que se hayan creado tres órganos encargados de administrar los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición, incluso si sus competencias se superponen parcialmente a las de otros organismos como las que tienen la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas o los que integran la Rama Judicial, no configura una sustitución de los ejes transversales del ordenamiento superior.

5.4.3. No obstante, con respecto a la Jurisdicción Especial para la Paz, la Corte encuentra que existen elementos del modelo institucional acogido en el Acto Legislativo 01 de 2017 que, de subsistir, podrían dar lugar a que se instaure un sistema cerrado y hermético que no solo monopoliza el manejo de todos los asuntos relativos al conflicto armado, sino que además, lo haría desplazando integralmente, superponiéndose y vaciando de contenido las

[983] Concepto de la Procuraduría General de la Nación.

competencias de la organización política existente, y desactivando el sistema de controles interorgánicos, así como los mecanismos de colaboración y articulación entre los poderes y órganos del Estado. Un modelo de este tipo eliminaría la base y el sustrato mismo de los principios de separación de poderes y de independencia judicial, al abstraerse del imperativo de la racionalización y contención del poder, inherente a los sistemas republicanos y democráticos.

En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2017, al diseñar un sistema de justicia transicional, sustrae de las instancias ordinarias del Estado las más amplias competencias para la operación y administración de los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición en relación con las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario realizadas en el marco del conflicto armado, y las confiere a la Comisión de la Verdad, a la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y a la Jurisdicción Especial para la Paz, organismos éstos que se encuentran separados orgánicamente, y cuentan cada uno con autonomía administrativa, presupuestal, técnica y operativa. En el caso de la Jurisdicción Especial para la Paz, el traslado competencial es significativo, en cuanto se refiere a potestades que materializan la persecución de los delitos ocurridos en el marco del conflicto.

Por todo lo anterior, resulta indispensable que la nueva institucionalidad preserve las salvaguardias básicas inherentes a los principios de separación de poderes e independencia judicial, y en particular, los controles interorgánicos que materializan el sistema de frenos y contrapesos al poder, los mecanismos de colaboración y articulación entre las agencias estatales, la autonomía de los órganos del Estado, y la delimitación y acotación de las competencias de los actores políticos. Algunos de los elementos del nuevo esquema institucional contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2017, sin embargo, se apartan de la lógica con la cual fue estructurada la organización política en el ordenamiento constitucional. Existen al menos tres tipos de regulaciones que podrían ser problemáticos a la luz de los principios de separación de poderes y de independencia judicial:

- Por un lado, algunos elementos del modelo podrían implicar la *supresión parcial del sistema de frenos y contrapesos al poder*, por las siguientes razones: (i) por un lado, las decisiones judiciales de la Jurisdicción Especial para la Paz solo pueden ser controvertidas ante esa misma instancia, y el único reducto de control inter-orgánico, a saber, la *acción de tutela*, debe ser resuelto en primera y en segunda instancia dentro de la propia JEP, y su selección y revisión por parte de la Corte Constitucional tiene un alcance limitado y restringido, como quiera que la selección de fallos de tutela se supedita al aval de la misma JEP, y, a su vez, la Corte cuenta con unas potestades reducidas e insuficientes en la revisión de la providencia; (ii) asimismo, en cuanto al *control disciplinario* de los miembros de la Jurisdicción Especial para la Paz, se atribuyó el poder sancionatorio de los magistrados de este organismo a un cuerpo integrado por sus propios pares, designados por ellos mismos; (iii) y finalmente, al supeditar la intervención

de la *Procuraduría General de la Nación* en los trámites que se surten en la Jurisdicción Especial para la Paz, a que ésta sea requerida por alguno de los miembros de esta última, se tornó inoperante una potestad de primer orden en cabeza de dicha entidad, contemplada en el artículo 277, numeral 7º de la Carta Política, que materializa el sistema de frenos y contrapesos, y que en el escenario específico del sistema transicional, constituía una garantía institucional de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación.

- En segundo lugar, bajo el esquema previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, no existe un esquema cohesionado de contención de las competencias en cabeza de la Jurisdicción Especial para la Paz para la administración de los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición, ya que, en distintos ámbitos, el alcance de sus atribuciones, de por sí amplias y abiertas, es determinado por ese mismo organismo. Esto ocurre porque el acto legislativo atribuye a la JEP, en términos amplios y generales, el monopolio en el manejo de los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición, y especialmente en la operación jurídica de las conductas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, pero sin que, en algunos frentes, se hayan fijado límites materiales y temporales claros y definidos en el derecho positivo, ni tampoco instrumentos de contención frente a estas competencias. Frente a esta apertura se permite, a través de dos dispositivos específicos, que el alcance de estas atribuciones, de por sí amplias, sea determinado por las mismas instancias de transición, así: (i) por un lado, desde el punto de vista material, es la misma Jurisdicción Especial para la Paz la que tiene el poder decisional en los *conflictos de competencia* que se susciten entre esta y cualquier otra jurisdicción; (ii) y por otro lado, pese a que se trata de organismos de transición llamados a operar en un contexto concreto para cumplir un propósito concreto y determinado que debe ser satisfecho en el corto plazo, el acto legislativo en cuestión permite a la Jurisdicción Especial para la Paz ampliar progresivamente su *plazo de duración*.

- Y, finalmente, en la medida en que a los organismos de transición les fueron asignadas las más amplias e importantes competencias, se requería que la Jurisdicción Especial para la Paz fuese dotada de las herramientas e instrumentos para actuar de manera *independiente y autónoma* en el ejercicio de estas atribuciones y responsabilidades de naturaleza eminentemente jurisdiccional, sin embargo, frente a algunas de sus aristas el Acto Legislativo 01 de 2017 no contempló las necesarias cautelas. La configuración interna de este organismo, tal como está previsto en el A.L. 01 de 2017 no garantiza este principio, por la confluencia de dos circunstancias: (i) por un lado, la función jurisdiccional se encuentra mediada por la intervención de unos *expertos extranjeros* que, pese a que no detentan la calidad de magistrados y a que, en consecuencia, no tienen poder decisorio, se insertan directamente en las deliberaciones de las salas y secciones de la Jurisdicción Especial para la Paz, alterando la dinámica a partir de la cual se configuran las decisiones judiciales; (ii) y por otro lado, el *esquema de gobierno y administración* de la Jurisdicción Especial para la Paz podría hacer inviable el autogobierno

judicial, en tanto que, de entenderse que el Secretario Ejecutivo de este organismo puede intervenir en el gobierno de dicha entidad y asumir funciones jurisdiccionales, extrañas a su naturaleza, y que además no se encuentra sometido al régimen ordinario de responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal, se alteraría la dinámica y la lógica a partir de la cual se estructura la gestión del poder judicial, y con este, los principios de separación de poderes y de independencia judicial.

El sistema de selección y revisión de la acción de tutela

5.4.4. Con respecto a la *acción de tutela*, debe tenerse en cuenta que, tal como se expresó en los acápites precedentes, el principio de separación de poderes exige que la actuación y gestión de todas las instancias estatales se encuentre sometida a un sistema de controles interorgánicos. Desde un comienzo, este Tribunal entendió que en un sistema democrático, todos los poderes públicos deben estar sometidos al ordenamiento jurídico, y que las decisiones y actuaciones de todos los órganos estatales deben ser susceptibles de ser controladas por instancias externas para garantizar esta sujeción al derecho positivo. Esta consideración general, trasladada al escenario judicial, implica que todas las providencias, incluidas las de las altas corporaciones, deben poder ser controvertidas judicialmente cuando se encuentran de por medio los derechos fundamentales. Por ello, desde sus inicios este Tribunal sostuvo que las instancias judiciales no podían sustraerse a este imperativo, y que por tanto, sus decisiones no podían ser consideradas como intangibles. Y con fundamento en esta consideración general, la Corte concluyó que incluso los fallos de altas corporaciones como la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, debían poder ser controvertidos mediante la acción de tutela, si bien de manera excepcional. Recuérdese que ya desde la Sentencia T-006 de 1992[984] este Tribunal sostuvo que ni siquiera la Corte Suprema de Justicia podía prescindir del sistema de frenos y contrapesos, y que, por tanto, sus decisiones podían ser controvertidas mediante la acción de tutela: *"la tesis sostenida por la Corte Suprema de Justicia, que por fuerza de las cosas desemboca en la no cuestionabilidad constitucional de las sentencias de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, parte de la premisa equivocada de que cada compartimento del poder público, quizás en razón de un entendimiento rígido del principio de separación de poderes, tiene la competencia y el derecho para decidir por sí y ante sí, de manera definitiva, el significado de la Constitución. El sistema de control constitucional más difuso no autorizaría un ejercicio tan laxo de la jurisdicción. Menos todavía puede dicha tesis prosperar a la luz de las garantías constitucionales que para la protección y aplicación de los derechos fundamentales consagró el constituyente".*

Considera la Corte que tampoco podrían sustraerse de este imperativo las instancias jurisdiccionales de transición. Primero, porque la construcción de una paz no exige, en modo alguno, la desactivación del sistema de frenos y contrapesos, y antes por el contrario, hace necesaria la preservación del marco

[984] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

democrático y de los mecanismos que protegen a la ciudadanía frente a los abusos de poder. Y segundo, porque la circunstancia de que la Jurisdicción Especial para la Paz sea un organismo de transición no la hace inmune al error ni al abuso de poder, por lo cual no resulta admisible desactivar los mecanismos de control a partir de una presunción de derecho sobre la validez y de las decisiones de dicha instancia jurisdiccional, cuando se trata de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

En este orden de ideas, considera esta Corporación que el Acto Legislativo 01 de 2017 debe contemplar un esquema integral de mecanismos que permitan materializar el sistema de frenos y contrapesos al poder en el contexto de las instancias judiciales de transición. Este esquema puede ser el mismo previsto de manera general en el derecho positivo para el poder judicial, o alguno especial para la Jurisdicción Especial para la Paz.

En este sentido, la Corte encuentra que el único reducto de control inter-orgánico previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017 para las decisiones judiciales de la Jurisdicción Especial para la Paz es la acción de tutela, pero que sin embargo, aunque en el citado instrumento se mantiene nominalmente la figura del amparo constitucional para controvertir sus providencias, su diseño procesal anula de plano su operatividad, y por esta vía elimina el sistema de frenos y contrapesos al poder en el contexto de dicho organismo transicional.

Esta supresión del sistema de frenos y contrapesos al poder se explica porque aunque en principio las sentencias de amparo proferidas en primera y en segunda instancia pueden ser seleccionadas y revisadas por otro organismo judicial que se encuentra por fuera de la JEP, a saber, la Corte Constitucional, el mecanismo que materializa el control lo priva de toda efectividad, al hacer depender la selección de los fallos de la propia JEP, y al debilitar de manera sustantiva las atribuciones de dicha Corporación. En este orden de ideas, que tanto la primera como la segunda instancia en la acción de tutela contra las decisiones de la JEP se surtan en dicho organismo, y que la Corte Constitucional no pueda realizar un control efectivo a tales determinaciones, tiene como efecto que dicho dispositivo deja de ser un instrumento de control inter orgánico, y que las decisiones judiciales de la JEP se tornan virtualmente intangibles. No obstante, el modelo específico acogido en el Acto Legislativo 01 de 2017 para la selección y para la revisión de los fallos de tutela proferidos por el Tribunal de Paz, torna inoperante este mecanismo.

Por un parte, con respecto al esquema de selección de las sentencias de tutela proferidas por el Tribunal de Paz, el inciso 4 del artículo transitorio 8 determina que *"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".* Dentro de este modelo, entonces, es la JEP, y no la propia Corte Constitucional, la que mantiene el poder decisorio sobre la selección de los fallos de tutela, y de esta suerte, la instancia controlada

determina el espectro de decisiones que serán objeto de control. En este sentido, este Tribunal comparte las apreciaciones de la Procuraduría y de varios de los intervinientes en el proceso, sobre el poder decisorio que detenta la JEP sobre el universo de decisiones que pueden ser revisadas por la Corte Constitucional, por vía del poder de veto que le fue otorgado.

Asimismo, el modelo de revisión previsto en el inciso 5 del artículo transitorio 8, recorta las potestades de la Corte Constitucional, impidiéndole realizar un control efectivo respecto de las decisiones judiciales de la JEP. El citado precepto dispone que este Tribunal no puede "*anular, invalidar ni dejar sin efectos la decisión del órgano de la Jurisdicción Especial para la Paz ni tampoco excluirse los hechos y conductas analizadas 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"*. Como puede advertirse, las potestades de la Corte Constitucional en este escenario son meramente indicativas y no tienen fuerza vinculante, ya que ésta únicamente tiene la facultad para indicar los puntos que deberían ser enmendados por la JEP, más no para resolver directamente la controversia judicial, y además, tampoco verificar o hacer cumplir sus indicaciones porque carece de las herramientas para ello, siendo esto potestativo de la JEP.

Esto, unido al hecho de que el inciso 3º del artículo transitorio 8º determina que las acciones de tutela contra providencias de la JEP deben ser resueltas, en primera instancia, por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, y en segunda instancia por la Sección de Apelaciones del mismo Tribunal, termina por suprimir el sistema de controles inter orgánicos. Aunque la sola circunstancia de que este esquema difiera del modelo previsto de manera general en el artículo 86 de la Carta Política no comporta una sustitución del principio de separación de poderes; no obstante, el hecho de que deba ser resuelta dentro del mismo organismo tiene como efecto que la acción de tutela pierde su connotación de control interorgánico, y que por tanto, deje de ser un mecanismo que materializa el sistema de frenos y contrapesos al poder.

En esta medida, mantener la resolución de las acciones de tutela dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz impide cumplir los requerimientos básicos del principio de separación de poderes, cuando la Corte Constitucional carece de las potestades para efectuar un control de las respectivas decisiones judiciales, y en el fondo, implica instaurar una suerte de intangibilidad de las decisiones de la Jurisdicción Especial para la Paz, que rompe con la lógica que subyace a la organización estatal, y que termina por anular, desde la base misma, el sistema de frenos y contrapesos al poder.

En este orden de ideas, aunque la creación de una instancia jurisdiccional especializada como la Jurisdicción Especial para la Paz se enmarca dentro de las potestades conferidas al constituyente secundario, no así el diseño específico previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, porque privó a la

acción de tutela de su idoneidad y aptitud para funcionar como un control interorgánico, y porque tampoco contempló un mecanismo que pudiera cumplir este rol.

Lo anterior se encuentra agravado por la circunstancia de que la desactivación de la acción de tutela en este escenario envuelve no solo la anulación del principio de separación de poderes, sino también la de otros ejes definitorios del ordenamiento constitucional: la supremacía jerárquica de la Constitución, y el deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas.

Con respecto al principio de superioridad jerárquica de la Constitución, este Tribunal ha entendido, primero, que ésta se debe proyectar incluso en escenarios de transición, y segundo, que la anulación de este principio se produce no solo cuando se invierten las relaciones jerárquicas entre la Carta Política y los demás instrumentos que integran el ordenamiento jurídico, sino también cuando se eliminan sus garantías institucionales y procesales.

Según se explicó en los acápites precedentes, este Tribunal ha determinado que en estos contextos de transición eventualmente es posible morigerar las exigencias inherentes al principio de supremacía constitucional cuando ello resulte necesario para facilitar el proceso de construcción de una paz estable y duradera, como cuando se flexibilizó el proceso de reforma constitucional para permitir la implementación del acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC[985], pero que en ningún caso es posible desactivar los dispositivos que aseguran la integridad y la supremacía del Texto Superior, ni subvertir la ordenación jerárquica del sistema de fuentes del Derecho. Justamente, esta consideración llevó a la Corte, en la Sentencia C-630 de 2017, a precisar el alcance del blindaje al Acuerdo de Paz establecido en el Acto Legislativo 02 de 2017, reiterando que dicho instrumento no integra el ordenamiento jurídico y que no tiene fuerza vinculante autónoma sino en tanto sea desarrollado normativamente, y que el deber de las autoridades de implementar normativamente el Acuerdo Final es únicamente una obligación de medio, y que en cualquier caso, éstas preservan un amplio margen de apreciación para materializar sus contenidos[986]. De este modo, esta Corporación ha entendido que la supremacía constitucional no puede ser suspendida en escenarios de transición.

En este caso, por el contrario, al quedar en suspenso las competencias de la Corte Constitucional en relación con la selección y la revisión de los fallos de tutela proferidos por la Jurisdicción Especial para la Paz, se elimina la garantía institucional de la supremacía constitucional, con lo cual también se sustituye este componente esencial del ordenamiento superior.

Y finalmente, como la acción de tutela constituye el dispositivo procesal por excelencia para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales, su

---

985 Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.
986 Sentencia C-630 de 2017, MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

inactivación en el escenario de la Jurisdicción Especial para la Paz termina también por anular el deber del Estado de garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas, deber que, según se indicó en los acápites anteriores, constituye también un elemento irremovible de la Carta Política.

En este orden de ideas, se declarará la inexequibilidad de las previsiones del Acto Legislativo 01 de 2017 que establecen el modelo de selección y revisión de las sentencias de tutela proferidas por la JEP por parte de la Corte Constitucional, en el entendido de que el efecto jurídico de esta declaratoria es que los procesos de selección y revisión se sujetarán a las reglas generales establecidas en la Constitución y la ley. Adicionalmente, este Tribunal se abstendrá de declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones que asignan a la Sección de Revisión y a la Sección de Apelaciones del Tribunal para la Paz la competencia para resolver las acciones de tutela en primera y en segunda instancia, considerando que con la intervención de la Corte Constitucional se restaura el sistema de controles interorgánicos, y se activa nuevamente la garantía jurisdiccional de la supremacía de la Carta Política y de los derechos fundamentales de las personas que son destinatarias de las decisiones de la JEP. Asimismo, se abstendrá que declarar la inexequibilidad del aparte normativo que determina que las sentencias que revisen las decisiones de tutela de la JEP deben ser resueltas por la Sala Plena, en tanto esta previsión no menoscaba el sistema de frenos y contrapesos al poder, ni la supremacía constitucional ni el deber del Estado de asegurar los derechos de la sociedad y de las víctimas, y por el contrario, brinda mayores garantías de legitimidad a los fallos que en este escenario profiera este Tribunal.

Así las cosas, en la parte resolutiva de este fallo se adoptarán las siguientes decisiones en relación con la figura de la acción de tutela contra las providencias de la Jurisdicción Especial para la Paz: (i) primero, se declarará la inexequibilidad de la expresión *"de conformidad con las siguientes reglas",* contenida en el inciso 3 del artículo transitorio 8 del artículo 1; (ii) se declarará la inexequibilidad del inciso 4 del artículo transitorio 8 del artículo 1; (iii) se declarará la inexequibilidad del inciso 5 del artículo transitorio 8 del artículo 1, con excepción de la expresión *"las sentencias de revisión serán proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional"*, que se declarará exequible.

La intervención de la Procuraduría en la Jurisdicción Especial para la Paz

5.4.5. El segundo componente de Acto Legislativo 01 de 2017 que podría resultar problemático de cara al principio de separación de poderes en el contexto de la Jurisdicción Especial para la Paz, se encuentra en el modelo de *intervención de la Procuraduría en los trámites que se surten en dicho organismo,* ya que el inciso segundo del artículo transitorio 12 condiciona la intervención de este organismo en los trámites que se surten en la JEP, a que alguno de los magistrados así lo solicite, pese a que por regla general esta entidad puede intervenir en los procesos y trámites que se surten en los instancias administrativas y judiciales, con el objeto de defender el orden

jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales[987]. Aunque la mencionada norma mantiene formalmente la posibilidad de que la Procuraduría General de la Nación intervenga en los trámites y procedimientos de la JEP, la circunstancia de que dicha mediación se supedite a la propia voluntad de los miembros de la instancia controlada anula la eficacia del citado mecanismo de control, y vacía de contenido las competencias constitucionales de esta agencia estatal en el marco del sistema especial de justicia transicional.

En efecto, el artículo 277.7 de la Carta Política establece como competencia del Procurador General de la Nación *"intervenir en los procesos y antes las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos o garantías fundamentales".* Aunque no se trata de una competencia intangible del Ministerio Público que no pueda ser removida o reconfigurada por el constituyente secundario, en el escenario concreto de la Jurisdicción Especial para la Paz su supresión sí comporta una supresión del principio de separación de poderes.

Tal como se explicó en los párrafos precedentes, la Jurisdicción Especial para la Paz tiene varias particularidades que resultan constitucionalmente relevantes porque, en función del objetivo que está llamada a cumplir en el escenario de transición, relacionado con la consecución de la paz, difieren de las directrices generales con las cuales fue configurado el poder público en la Constitución de 1991: (i) primero, se trata de una organización paralela a la Rama Judicial que, sin embargo, cumple un rol jurisdiccional en relación con la operación y administración de los instrumentos de justicia transicional; (ii) las competencias que le fueron otorgadas tienen una gran amplitud, pues se refiere *"a todas las conductas cometidas con anterioridad al 1º de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o 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";* tanto desde el punto de vista temporal, como desde el punto de vista material y geográfico las potestades de la JEP son amplias y se relacionan con aspecto críticos del Estado de Derecho; (iii) además, estas competencias son ejercidas de manera preferente y excluyente; (iv) y finalmente, como se trata de un organismo que se encuentra orgánicamente y funcionalmente separado de las tres ramas del poder público, sus competencias se cumplen de manera independiente y autónoma.

En un escenario como este, las competencias de la Procuraduría General de la Nación constituyen un elemento esencial del sistema de frenos y contrapesos al poder, no porque en sí mismas tengan este carácter o sean irremovibles dentro del ordenamiento jurídico, sino porque en un contexto como el descrito, con un organismo desprovisto de un sistema robusto de controles interorgánicos, el mecanismo de intervención se convierte en componente

[987] Artículo 277.7 de la Carta Política.

crítico del equilibrio de poderes, máxime cuando según el propio Acto Legislativo 01 de 2017, dicha mediación debe apuntar a la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

De este modo, la restricción contenida en el inciso segundo del artículo transitorio 12 introduce un condicionante a la potestad de intervención de la Procuraduría en las actuaciones jurisdiccionales de la JEP que la dota de un blindaje especial frente al sistema de poderes establecido, sin que se establezca ningún otro mecanismo sustitutivo que preserve el sistema de frenos y contrapesos al poder, y que, además, deja desprovista a las víctimas de un mecanismo institucional de protección y garantía de sus derechos.

En otras palabras, el escenario transicional exigía lo contrario a la desactivación del mecanismo de intervención de la Procuraduría en los procesos judiciales que se surten en la JEP, no solo porque en el contexto institucional descrito este dispositivo materializa el sistema de frenos y contrapesos, sino también porque las competencias que despliega la JEP comprometen directamente los derechos fundamentales de los actores del conflicto y de las víctimas del mismo, y atribuciones de esta naturaleza y dimensión no podrían ser inmunes a los esquemas constitucionales de control. Y aún más, si el propio Acto Legislativo concibió la intervención del Ministerio Público como un dispositivo que debe atender a los derechos de las víctimas, mal podría esta misma reforma constitucional hacerlo inoperante por vía de subordinarlo a que sea activado por la misma instancia controlada.

En este orden de ideas, en la medida en que el condicionante establecido en el artículo transitorio 12 tiene por objeto y efecto la desactivación un mecanismo de primer orden estructurado en función del principio de separación de poderes y en función de los derechos de las víctimas, la Corte Constitucional declarará la inconstitucionalidad del aparte normativo que supedita la intervención de la Procuraduría General de la Nación en los procesos que se surten la Jurisdicción Especial para la Paz a que así lo solicite uno de los magistrados, en el entendido de que la mediación de dicha instancia se podrá ejercer en los términos que de manera general establece la Constitución Política. Así la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión *"a solicitud de alguno de los magistrados de la sección que conozca del caso"* y de la expresión *"y que el magistrado establezca"*, contenidas en el inciso 2º del artículo transitorio 12 del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017.

El régimen disciplinario de los miembros de la Jurisdicción Especial para la Paz

5.4.6. Finalmente, el tercer componente de la reforma constitucional que podría ser problemático de cara al principio de separación de poderes y a la independencia judicial, se refiere al *esquema de control de disciplinario* de los miembros de la Jurisdicción Especial para la Paz. El déficit constitucional se produce porque el primer inciso del artículo transitorio 14 del artículo 1º radica el control disciplinario de los magistrados de la JEP en sus propios

pares, al disponer que esta función debe ser ejercida por *"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".* De este modo, bajo este modelo la función disciplinaria se torna auto-referencial, en tanto se hace coincidir la instancia sancionatoria con la instancia potencialmente sancionada, y se atribuye el poder disciplinario a los mismos operadores jurídicos disciplinados.

Claramente, el constituyente secundario se encontraba habilitado para reconfigurar el régimen disciplinario de los miembros de la JEP, y no estaba obligado a adoptar el mismo esquema previsto en el derecho positivo para los demás operadores de justicia. Sin embargo, este modelo inactiva el sistema de controles inter orgánicos así como el principio de independencia judicial, por dos razones: (i) primero, en la medida en que el régimen disciplinario se estructura en un cuerpo colegiado, en el que las decisiones se adoptan por mayoría, por lo cual, la creación de comisión integrada por los miembros de las salas y por las secciones del Tribunal para la Paz hace que el régimen disciplinario se convierta en una peligrosa herramienta en cabeza de las mayorías, que impide a los magistrados disidentes y minoritarios ejercer su rol natural, por la amenaza, de origen institucional, de la imposición de una sanción que es determinada por sus propios pares; (ii) y segundo, porque aun cuando se mantiene virtualmente la figura del control disciplinario, se configuró de tal modo que carece de toda eficacia, en tanto el ente sancionatorio se encuentra integrado por los mismos sujetos disciplinables, y en cuanto, por consiguiente, el dispositivo pierde su connotación de control inter-orgánico.

Aunque algunos intervinientes defendieron la constitucionalidad de esta disposición argumentando que este esquema es análogo al que fijó el constituyente primario al atribuir la facultad sancionatoria de los operadores de justicia a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y posteriormente el constituyente secundario al asignarla a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, existiendo en ambos casos una instancia autónoma y endógena al poder judicial[988], la Corte encuentra que existe un elemento de este modelo que no solo difiere del acogido por el constituyente, sino que además, suprime en su integridad el principio de separación de poderes. La razón de ello es que en el Acto Legislativo 01 de 2017 las potestades disciplinarias fueron asignadas a una comisión que se encuentra integrada por los mismos destinatarios de este sistema de control,

[988] En este sentido, en la intervención de la Presidencia de la República se argumenta que *"con el señalamiento de la instancia especial encargada de decidir los asuntos disciplinarios concernientes a los magistrados de la JEP, se les está exceptuando de la regla general constitucional, según la cual los funcionaros y empleados de la Rama Judicial están sujetos a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (art. 257). Ello, sin embargo, no constituye una sustitución de la Constitución, porque aunque esta Comisión Nacional se inserta dentro del esquema de autonomía y autogobierno judiciales, que a su turno forma parte del eje estructural de separación de poderes de la Carta Política, la instancia que se prevé en el artículo 14 transitorio es igualmente autónoma y endógena a la JEP -ya que estará constituida por magistrados de las distintas Salas y Secciones del Tribunal para la Paz, elegidos de conformidad con el reglamento de la JEP dictado por los propios magistrados. Por lo tanto, también garantiza que la aplicación del régimen disciplinario de los magistrados de la JEP se efectuará en un marco autónomo, independiente y de autogestión jurisdiccional. No existe, en consecuencia, sustitución constitucional por este concepto".*

con lo cual, aunque nominalmente se creó una instancia que desde el punto de vista orgánico es distinta de las unidades jurisdiccionales en las que recae función disciplinaria, desde una perspectiva material la instancia sancionatoria y los sujetos disciplinados son los mismos. Por el contrario, tanto en el diseño original de la Constitución de 1991 como en el acogido en el Acto Legislativo 01 de 2015, la potestad disciplinaria fue asignada a un cuerpo colegiado que, aunque endógeno a la Rama Judicial, se encontraba separado orgánica y funcionalmente de la función jurisdiccional, como ocurría con la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y como ocurre ahora con la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Esta diferencia entre los esquemas de control es constitucionalmente relevante, porque en el caso del Acto Legislativo 01 de 2017 la configuración del dispositivo se traduce en que este pierde eficacia, y en que puede ser utilizado como herramienta de control sobre los jueces minoritarios o disidentes, anulando su autonomía e independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, fenómeno que no ocurre bajo los estándares de la Constitución de 1991 ni bajo el estándar del Acto Legislativo 01 de 2015.

Así las cosas, la Corte declarará la inconstitucionalidad del aparte normativo del Acto Legislativo 01 de 2017 que radica el control disciplinario de los magistrados de la JEP en la comisión especial integrada por un magistrado de cada Sala y de un magistrado de cada Sección del Tribunal para la Paz, en el entendido de que las instancias competentes serán las que determinen la Constitución y la ley de manera general para los operadores de justicia. De este modo, se declarará la inexequibilidad del aparte normativo contenido en el primer inciso del artículo transitorio 14 del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017, según el cual *"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".*

El esquema de resolución de conflictos de competencias

5.4.7. A la supresión de los controles inter-orgánicos se agrega el establecimiento de un esquema de competencias abiertas y expansivas a la Jurisdicción Especial para la Paz, incompatible con las exigencias inherentes a la contención y racionalización del poder.

En efecto, tal como se explicó en los acápites precedentes, la Jurisdicción Especial para la Paz presenta varia particularidades constitucionalmente relevantes. Por un lado, esa jurisdicción fue concebida como un organismo separado de la institucionalidad establecida constitucionalmente, y le fue trasladada la función de juzgamiento de las conductas realizadas en el marco del conflicto armado. Se trata entonces de un organismo paralelo a la Rama Judicial que asume algunos de sus roles más importantes, y que detenta amplias potestades que son ejercidas de manera exclusiva, excluyente y preferente.

La circunstancia de que este esquema orgánico se inserte dentro de un

escenario de transición, por un lado, justifica un modelo que en otro contexto sería considerado como una anomalía incompatible con la Constitución, pero por otro, exige que sus atribuciones y potestades se encuentren acotadas y definidas, tanto desde el punto de vista temporal, como desde el punto de vista material.

El Acto Legislativo 01 de 2017, sin embargo, contiene dos dispositivos que anulan este componente inherente al principio de separación de poderes: el esquema para la resolución de los conflictos de competencia entre la JEP y otras jurisdicciones, y los plazos de duración establecidos para las distintas instancias que integran este organismo.

5.4.8. Con respecto al esquema de resolución de conflictos de competencias, debe tenerse en cuenta que el Acto Legislativo 01 de 2017 no solo transfiere a la Jurisdicción Especial para la Paz las atribuciones jurisdiccionales relacionadas con las conductas ejecutadas en el marco del conflicto armado, especialmente las que tienen origen en la violación grave de los derechos humanos y en las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, sino que además introduce un esquema de resolución de los conflictos de competencias en la que es la propia JEP la que ejerce el poder decisorio en esta definición. Es así como el artículo transitorio 9º determina que *"los conflictos de competencia entre cualquier jurisdicción y la JEP serán dirimidos por una Sala Incidental conformada por tres magistrados de la Corte Constitucional elegidos por esta 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 será adoptada en 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".* Para los conflictos entre la JEP y la jurisdicción indígena el inciso segundo del artículo transitorio 9º adopta un esquema análogo, en el que la Sala Incidental se encuentra integrada por dos magistrados de la JEP y dos autoridades tradicionales del pueblo indígena comprometido en el conflicto, manteniendo el mismo esquema de mayorías decisorias, y la misma regla de preferencia en favor de la JEP.

Como puede advertirse, el Acto Legislativo 01 de 2017 introduce tres elementos que subvierten el principio de separación de poderes: (i) primero, se establece la intervención de la JEP en la definición de un conflicto de competencias en el que ella misma se encuentra involucrada, a través de su participación en la denominada Sala Incidental; tal como se explicó, estas salas incidentales se encuentran conformadas por tres magistrados de la Corte Constitucional y tres de la JEP, en el caso de los conflictos entre ésta y cualquier otra jurisdicción, con excepción de la indígena, o por dos autoridades indígenas y dos magistrados de la JEP, cuando el conflicto se presenta con la jurisdicción indígena; (ii) segundo, dada la composición paritaria de las salas incidentales, y dado el esquema de mayorías, se confiere a la JEP un poder decisorio en las referidas controversias, teniendo en cuenta que cualquier determinación requiere de la anuencia de, al menos, alguno de

los miembros de este organismo; (iii) y finalmente, se establece una regla de preferencia en favor de la JEP, de suerte que cuando no sea posible resolver el conflicto, la controversia es resuelta por el Presidente de dicho organismo.

En un escenario como el descrito, en el que las instancias transicionales asumen las competencias relacionadas con la operación de los instrumentos de transición, y en el que tales organismos se encuentran separados orgánica y funcionalmente del poder público con plena autonomía presupuestal, administrativa y técnica, actuando a modo de institucionalidad paralela, un esquema de resolución de conflictos de competencias en el que se confiere a la JEP la posición de dominio y un poder ilimitado de auto-regulación y de auto-contención, socava las bases mismas del principio de separación de poderes.

En este orden de ideas, la Corte declarará la inconstitucionalidad del esquema especial de resolución de conflictos de competencias entre la Jurisdicción Especial para la Paz y las otras jurisdicciones, en el entendido de que estas controversias se sujetarán al régimen general establecido en la Constitución y la ley. Así las cosas se declarará la inexequibilidad del artículo transitorio 9º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017, de modo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, la atribución allí consignada corresponde a la Corte Constitucional, la cual puede ser ejercida a partir de la expedición de esta sentencia. Si bien es cierto que este tribunal ha entendido que, de manera provisional los conflictos de jurisdicción deben ser resueltos por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mientras entra en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, esta conclusión se aplica respecto de atribuciones que habían sido asignadas por la Constitución Política a dicho organismo, y no, como ocurre en este caso, respecto de potestades que nunca le fueron conferidas.

La duración de la Jurisdicción Especial para la Paz

5.4.9. También desde la perspectiva de la dimensión temporal de las competencias de la Jurisdicción Especial para la Paz, la expedición del Acto Legislativo 01 de 2017 excedió las potestades de reforma de la Constitución.

En efecto, aunque en principio las ramas y los organismos del Estado tienen vocación de permanencia, y por tanto, su duración no está sujeta a un plazo o a una condición determinada, en el entendido de que las razones que justifican su creación se prolongarán y extenderán a lo largo el tiempo (por ejemplo, la necesidad de resolver de manera definitiva las controversias jurídicas entre los particulares o entre los particulares y el Estado, la de mantener el orden público, la provisión de los servicios públicos esenciales, etc.), en el caso específico de las instancias de transición la extensión y la prolongación indefinida de sus competencias configura una supresión del principio de separación de poderes.

En primer lugar, por su propia naturaleza estos organismos están llamados a

operar en un escenario concreto y específico, y a cumplir un rol determinado en relación con la finalización de un estado de anormalidad que da lugar a una vulneración masiva y sistemática de derechos, que debe ser cumplido en un lapso determinado de tiempo. Así las cosas, la extensión temporal de las competencias de estas instancias, más allá de su objeto y de su propósito constitucional, desborda y desconoce la lógica esencial con arreglo a la cual se configura el poder público.

De hecho, la temporalidad del proceso y de los organismos de transición es un elemento consustancial a este tipo de fenómenos, y no simplemente un componente accidental o coyuntural que pueda ser adoptado o no a discreción por los actores políticos. Este tribunal, por ejemplo, ha considerado que en los escenarios de transición resulta indispensable agilizar la operación de los instrumentos de verdad, justicia y reparación, destacando que, históricamente, su dilación ha provocado el fracaso de estos procesos. Y precisamente, con fundamento en esta premisa la Corte evaluó la validez de la reforma constitucional que facultó al Congreso y al Presidente de la República para introducir las modificaciones al ordenamiento jurídico necesarias para la implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC por una vía rápida y expedita, distintas de las que deben emplearse de ordinario, en el marco del denominado *fast track.* Igualmente, con base en esta consideración, este Tribunal ha evaluado el ejercicio de las potestades especiales conferidas al Ejecutivo en este escenario excepcional.

Es así como en la Sentencia C-699 de 2016[989] la Corte declaró la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2016, en el que se diseñaron mecanismos especiales para la implementación normativa del Acuerdo Final que difieren de los previstos en la Constitución de 1991, por reducir las garantías inherentes al proceso de producción legislativa y por alterar el esquema constitucional de distribución de competencias normativas entre el Ejecutivo y el Congreso establecido en función del principio democrático. Pese a que estos nuevos esquemas implicaban una alteración sustantiva en los esquemas de desarrollo normativo, la Corte declaró la constitucionalidad de la reforma, sobre la base de que con estos dispositivos especiales se acelera el proceso de transición, y sobre la base de que las tardanzas o aplazamientos en este frente ponen en peligro el proceso de paz. En este sentido, la Corte sostuvo que *"el Acto Legislativo 1 de 2016 es una enmienda transitoria a la Carta, que consagra un mecanismo especial para la expedición de actos legislativos (…) para agilizar y garantizar la implementación del acuerdo final. Lo cual se justifica en el marco de negociaciones de paz (…) por cuanto otras experiencias han demostrado la necesidad de una implementación oportuna que no ponga en riesgo lo acordado. Desde la ponencia para primer debate en el Senado se menciona por ejemplo el caso de Angola, donde hubo dos procesos de paz (…) pero también se refiere a experiencias ocurridas en Indica, Bosnia, El Salvador e Irlanda del Norte (…) 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*

[989] M.P. María Victoria Calle Correa.

Irlanda del Norte". Partiendo entonces de la necesidad imperiosa de contar con mecanismos que permitiesen una transición abreviada y expedita, este Tribunal concluyó que la reforma a los procedimientos para la modificación de la Carta Política y para la expedición de leyes, incluso si implicaban un relajamiento del principio de rigidez constitucional y del principio democrático, así como de las garantías que le son inherentes, no implicaban la sustitución de ningún eje transversal del ordenamiento superior.

Sobre esta misma base, la Corte ha validado la expedición de decretos que regulan materias propias del Congreso según el régimen constitucional ordinario, pero que, a juicio de este Tribunal, pueden ser adoptadas por el Gobierno Nacional en el actual escenario transicional por la urgencia de las medidas, pese al déficit democrático provocado por la utilización de esta vía abreviada. Es así como esta Corporación acogió el criterio de la urgencia para determinar la constitucionalidad de estas normatividades, en el entendido de que aunque la implementación normativa del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC se podría canalizar a través del conducto parlamentario, incluso a través del mecanismo especial previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, la necesidad de desarrollar rápidamente el citado instrumento de paz justifica la utilización de vías alternativas abreviadas. En este contexto, medidas como la modificación de la estructura de la Contraloría General de la República para la creación de la Unidad Delegada para el Posconflicto[990], la creación de la Visa de Residente Especial de paz para los extranjeros militantes de la FARC[991], la reestructuración de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas[992], el ajuste en los programas académicos requeridos para el ejercicio de la licenciatura en los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial[993], los ajustes presupuestales para la implementación del Acuerdo Final[994], o la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final[995], fueron declaradas exequibles en función, entre otras cosas, del criterio de la urgencia.

De este modo, para esta Corte resulta claro que por la naturaleza misma del proceso transicional, los organismos creados para administrar los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición en este contexto están llamados a desplegar sus competencias por un lapso breve y reducido, y en todo caso limitado en el tiempo.

Pero además, por la configuración específica de las instancias de transición prevista en el Acto Legislativo 01 de 2017, resultaba indispensable que se les fijara un límite temporal para asegurar la contención del poder y evitar el desbordamiento de sus atribuciones. Según se explicó anteriormente, el citado acto legislativo no radicó en las ramas y organismos del poder público las competencias para operar los instrumentos de transición, y en su lugar, creó

990 Sentencia C-470 de 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
991 Sentencia C-469 de 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
992 Sentencias C-555 de 2017, M.P. Iván Escruceria Mayolo y C-554 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.
993 Sentencia C-535 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
994 Sentencia C-331 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
995 Sentencia C-224 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

una institucionalidad especial, orgánicamente separada de los órganos ordinarios del Estado, dotándolas de las más amplias atribuciones en este campo. En el caso de la Jurisdicción Especial para la Paz, ésta se encuentra separada de la Rama Judicial, tiene plena autonomía presupuestal, administrativa y técnica, y debe asumir las atribuciones jurisdiccionales asociadas a las conductas cometidas en el marco del conflicto armado, incluso las que tienen un carácter sancionatorio.

Esta alteración a la arquitectura institucional se podría justificar en el presente contexto en atención a las particularidades del proceso de paz, pero en cualquier caso sobre la base de que la reforma tiene un carácter transitorio y excepcional, circunscrito a un objeto concreto y determinado que debe realizarse en un plazo reducido. Es decir, las instancias de transición deben cumplir sus objetivos misionales dentro de límites temporales acotados y definidos, acordes con su rol institucional, máxime cuando sus competencias se superponen a las de la institucionalidad ordinaria.

Adicionalmente, dado el modelo de punición establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017, y dado el rol institucional asignado a la Jurisdicción Especial para la Paz, este organismo debía tener un carácter transitorio, ya que este organismo se enfoca, según los artículos transitorios 5 y siguientes, en quienes tuvieron la mayor responsabilidad en los crímenes más graves y representativos, lo cual significa que la JEP no debe activar sus funciones investigativas y judiciales respecto e todos los delitos cometidos en el marco del conflicto armado, sino únicamente en relación con aquellos que tienen mayor gravedad y representatividad, para imputarlos a quienes pueden ser considerados como máximos responsables. Este modelo de punición orientado a las macro-estructuras de la criminalidad y no a la penalización individual, y basado en la selectividad, permite reafirmar el carácter temporal de la JEP.

Desconociendo lo anterior, el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017 permite que algunas de las competencias de la JEP puedan extenderse indefinidamente en el tiempo. Es así como el referido precepto fija el plazo de duración de las instancias que integran la JEP, según el tipo de funciones que asumen, y contabilizados desde la entrada en funcionamiento de la integridad del citado organismo: (i) con respecto a las funciones relativas a la presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación, la duración es de diez años; (ii) con respecto a la recepción de informes por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas, se fijó un plazo de dos años, que puede extenderse uno más, *"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 Conductas";* (iii) con respecto a las funciones jurisdiccionales propiamente dichas, se otorgó un plazo de 15 años, plazo que según el mismo precepto, *"podrá ser prorrogado mediante ley, para cumplir su actividad, a solicitud de los magistrados de la JEP";* (iv) finalmente, el inciso 2º del artículo transitorio 15 determina que *"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".

Según se desprende de lo anterior, los plazos para el ejercicio de las competencias de la Jurisdicción Especial para la Paz no solo son considerablemente amplios, sino que además pueden ser ampliados sin sujeción a criterios objetivos y sin sujeción a límites temporales definidos. El artículo transitorio 15 determina que el plazo para la función acusatoria es de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de las salas y secciones de la JEP, y que el de la función jurisdiccional es de cinco años adicionales, plazo este que en todo caso puede ser prorrogado mediante ley, a solicitud de los magistrados, y que la Sección de Estabilidad y Eficacia puede constituirse en cualquier momento.

Como puede advertirse, las funciones judiciales ejercidas por la Jurisdicción Especial para la Paz, aunque inicialmente están sometidas a un plazo de 15 años, pueden ser prorrogadas mediante ley, a solicitud de los magistrados de la misma JEP. Es decir, las competencias jurisdiccionales de este organismo no están sometidas a un plazo ni a una condición determinada o determinable, y por tanto, la apertura y la indeterminación de la dimensión temporal de las potestades conferidas a la JEP terminan por anular el principio de separación de poderes.

De esta suerte, el esquema anterior se opone abiertamente al principio de separación de poderes, que exige que las alteraciones a los arreglos institucionales fundamentales establecidos directamente por el constituyente primario, para atender un escenario transicional, y por tanto excepcional y provisional, tengan un límite temporal. La misma razón por la que en la Sentencia C-699 de 2016[996] este Tribunal concluyó que las habilitaciones normativas especiales al Ejecutivo y al Legislativo para reformar el orden jurídico por vías abreviadas para implementar el Acuerdo Final, que implicaban trasladar parcialmente al Gobierno Nacional competencias que son propias del Congreso, y reducir los estándares de deliberación y decisión en el órgano parlamentario, con el consecuente déficit democrático, se justificaba en tanto sólo se extenderían por seis meses, y porque tendrían por objeto y efecto acelerar la implementación del citado instrumento de paz, son las razones por las que ahora este Tribunal considera constitucionalmente inadmisible que no se fijen límites al proceso transicional, y que instituciones como la JEP puedan tener una duración indefinida. En definitiva, las drásticas modificaciones al diseño constitucional del Estado establecidas en la Carta Política, que se justificaron en tanto atendían a la necesidad apremiante de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera, deben tener un carácter exceptivo, y por tanto no pueden prolongarse indefinidamente ni tener vocación de permanencia indefinida, pues fueron concebidas únicamente para un escenario de transición.

[996] M.P. María Victoria Calle Correa

En este orden de ideas, la Corte considera que la facultad de prórroga prevista en el inciso 2º del artículo transitorio 15 para las funciones jurisdiccionales de la JEP, adicional a los 15 años de duración previstos para estas instancias, no podría ser entendida como una potestad abierta para prolongar indefinida y sucesivamente el plazo de duración de la JEP. Por el contrario, esta prórroga debe ser adoptada mediante una ley estatutaria, y además, solo puede decretarse por una sola vez, por cinco años, de modo que, de conformidad con el acto legislativo, la vigencia de la Jurisdicción Especial para la Paz no podrá exceder los 20 años desde su constitución efectiva.

Por ello, la declaratoria de exequibilidad del citado precepto se hará sobre la base de que, dada la naturaleza transicional de la JEP, la prórroga prevista en el inciso 2º del Acto Legislativo 01 de 2017 sólo puede ser efectuada mediante una ley estatutaria, y por una única vez, por un lapso máximo de cinco años, de modo tal que la duración total de las instancias encargadas de cumplir funciones jurisdiccionales, no puede exceder los 20 años.

El esquema de autogobierno en la Jurisdicción Especial para la Paz

5.4.10. Finalmente, este Tribunal encuentra necesario precisar el alcance de la configuración interna de la Jurisdicción Especial para la Paz, a efectos de preservar la independencia judicial, y en especial, el ejercicio autónomo de la función jurisdiccional y el autogobierno judicial. En particular, debe hacerse claridad sobre el esquema de gobierno y administración de la Jurisdicción Especial para la Paz, y sobre la intervención de los expertos extranjeros en dicha instancia judicial.

Con respecto al esquema de gobierno y administración de la Jurisdicción Especial para la Paz, aunque el constituyente se encontraba habilitado para crear una instancia jurisdiccional separada orgánicamente de la Rama Judicial, así como para dotarla de autonomía administrativa, presupuestal y técnica, no lo está para suprimir la lógica fundamental y los principios esenciales con arreglo a los cuales se organizó el aparato jurisdiccional, y en general, la institucionalidad estatal. Por este motivo, aunque resulta constitucionalmente admisible que la Jurisdicción Especial para la Paz no se encuentre insertada dentro de la Rama Judicial, que por tanto el gobierno y administración de la misma no quede radicado en el Consejo Superior de la Judicatura sino en instancias endógenas a la propia JEP; este nuevo esquema debe preservar el autogobierno judicial como garantía de independencia en el ejercicio de la jurisdicción.

Desde esta perspectiva, se deben hacer cuatro tipos de precisiones:

- En primer lugar, aunque el parágrafo 2º del artículo transitorio 5º se refiere indistintamente a las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que ahora deben ser asumidas por el Secretario Ejecutivo y el Presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz, debe entenderse que la referencia a la asunción de *"todas"* las funciones del Consejo Superior de la Judicatura por parte del Secretario y del Presidente

alude exclusivamente a aquellas que sean compatibles con su régimen especial, es decir, con su naturaleza y rol institucional.

Es así como los artículos los 256 y 257 de la Carta Política atribuyen al Consejo Superior de la Judicatura la administración de la carrera judicial, el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales, la elaboración del proyecto de presupuesto de la rama judicial, la elaboración de las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales, la división del territorio para efectos judiciales, la ubicación y redestribución de los despachos judiciales, y la creación, supresión, fusión y traslado de cargos en la administración de justicia, entre otras. Muchas de estas atribuciones son incompatibles con la naturaleza, la composición, la configuración interna y con el rol de la Jurisdicción Especial para la Paz, por lo cual, las mismas no podrían asignarse al Secretario Ejecutivo y al Presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz. Por esto, la remisión que hace el parágrafo 2º del artículo transitorio 5º a *"todas"* las funciones del Consejo Superior de la Judicatura, debe ser entendida únicamente en relación con aquellas potestades que sean compatibles con el régimen especial de la JEP.

- En segundo lugar, debe precisarse que aunque el parágrafo 2º del artículo transitorio 5º se refiere indistintamente a las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que ahora deben ser asumidas por el Secretario Ejecutivo y por el Presidente de la JEP, las atribuciones relacionadas con el gobierno judicial deben estar a cargo del Presidente o de la instancia de gobierno que la misma JEP determine, mientras que las asociadas a la administración y gestión de los recursos deben estar a cargo del Secretario Ejecutivo, de suerte que el gobierno y la dirección no pueden ser asumidas, ni total ni parcialmente por el Secretario Ejecutivo, y de suerte que este este último se debe encargar exclusivamente de las labores asociadas a la administración y gestión de los recursos de la entidad, siempre bajo la orientación del órgano de gobierno.

En este contexto, entender que el Secretario Ejecutivo puede asumir indistintamente las funciones de administración y las funciones de gobierno y dirección de la JEP, anularía los principios de separación de poderes, de independencia y de autonomía judicial:

Primero, resulta extraño a un Estado Social de Derecho que una única persona pueda asumir este doble rol en relación con la JEP, máxime cuando ni siquiera se trata de un órgano colegiado, sino de una persona natural elegida a través de un mecanismo *sui generis*, ya que según el parágrafo 1º del artículo transitorio 7º, *"el Secretario Ejecutivo de la JEP será designado por el Responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas confirmado por el Comité de Escogencia".*

Segundo, tal como se explicó en los acápites precedentes, el principio de autogobierno judicial exige que los órganos del gobierno y administración de las instancias jurisdiccionales conformen una estructura articulada y cohesionada endógena, capaz de conducir y permitir la marcha de la

administración de justicia. Lo anterior exige que el órgano de administración no se superponga al órgano de gobierno.

De hecho, en la Sentencia C-285 de 2016[997] la Corte determinó que la confluencia en una sola persona de las funciones de gobierno y administración de la Rama Judicial anulaba el principio de autogobierno judicial, y con este, el de independencia judicial y el de separación de poderes, y con fundamento en esta consideración declaró la inexequibilidad del acto legislativo que, al crear un nuevo modelo de gestión del poder judicial, concentró en la Gerencia roles que no solo estaban asociados a su administración, sino también a su gobierno, interfiriendo de manera indebida con el Consejo de Gobierno Judicial. En este sentido, la Corte sostuvo en su momento que *"la gerencia concentra la capacidad operativa (...) y aunque normalmente está subordinada al Consejo de Gobierno, carece en realidad de un referente superior que de modo efectivo encarne la idea de un autogobierno judicial (...) bajo el esquema actual de la Gerencia de la Rama Judicial, un solo funcionario tiene a su cargo, de manera exclusiva y excluyente, la mayores parte de funciones relacionadas con la conducción de la Rama Judicial (...) Como Gerente de la Rama Judicial, este ente asume las funciones relacionadas con la ejecución de las políticas y demás decisiones del Consejo de Gobierno Judicial (...) y esta Gerencia robustecida y fortalecida hace parte, además, del Consejo de Gobierno Judicial. Con ello, este funcionario asume, a plenitud y de manera exclusiva y excluyente, las competencias propias y de la gobernanza judicial (...) por las razones anotadas, para la Corte este diseño, aunque nominalmente configura un sistema de autogobierno judicial, en realidad constituye una supresión del mismo, en cuanto que su estructura y distribución competencial es disfuncional a los objetivos de la autonomía judicial".*

Como puede advertirse, un modelo semejante al que se declaró inexequible en la Sentencia C-285 de 2016 se estructuraría en la JEP de entenderse que el Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz puede ejercer indistintamente las funciones de gobierno y administración de este organismo, y que puede superponerse a las funciones de la Presidencia o su equivalente, vinculadas al gobierno de la JEP. Por tanto, para preservar el principio de autonomía judicial, resulta indispensable precisar que las funciones de gobierno y administración de la JEP se encuentran escindidas en dos órganos diferenciados: el Presidente o el que se establezca, a quien corresponde el gobierno de la Jurisdicción Especial para la Paz, y el Secretario Ejecutivo, a quien corresponde su administración, de acuerdo con las directrices y pautas fijadas por aquella otra instancia.

Por lo demás, esta línea hermenéutica determinada por la Corte es consistente con la acogida en el mismo inciso 9º del artículo transitorio 7º, ya que aunque el artículo transitorio 5º no delimita con precisión el ámbito competencial de la Secretaría Ejecutiva y de la Presidencia en relación con el gobierno y administración de la JEP, dicho precepto sí lo hace en términos claros e

[997] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

inequívocos, precisando que sus atribuciones se circunscriben a *"administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz".*

Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad del artículo transitorio 5º, sobre la base de que el Secretario Ejecutivo de la JEP no puede participar en la gobernanza judicial, y que su actuación se debe someter y subordinar a las directrices impartidas por la instancia encargada del gobierno judicial.

- Igualmente, esta Corporación estima necesario aclarar que las funciones jurisdiccionales atribuidas en el Acto Legislativo 01 de 2017 al Secretario Ejecutivo tienen un carácter temporal, y que por tanto, estas potestades únicamente se extienden hasta cuando comience a funcionar la Jurisdicción Especial para la Paz.

En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2017 atribuye al Secretario Ejecutivo algunas potestades que, desde el punto de vista sustancial, tienen una naturaleza jurisdiccional. Es así como el parágrafo 2º del artículo 7º establece que *"mientras se cumple el procedimiento previsto para el nombramiento definitivo del Secretario Ejecutivo de la JEP la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para la libertad transitoria, anticipada y condicionada o la privación de la libertad en unidad Militar o Policial de los miembros de la Fuerza Pública, será cumplida por la persona que haya sido designada como Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz por el responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Nacionales (ONU), según comunicación del 26 de enero de 2017. Estas funciones de Secretario Ejecutivo comenzarán a desarrollarse por esta persona desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo, sin necesidad de que entre en funcionamiento la JEP".* Una lectura desprevenida del citado precepto sugeriría que la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios penales corresponde a un Secretario Ejecutivo *ad hoc* mientras comienza a funcionar la JEP, y posteriormente al Secretario Ejecutivo designado permanentemente, una vez esta comience a funcionar.

Un entendimiento semejante, sin embargo, socavaría las bases fundamentales sobre las cuales se configuró la estructura orgánica del Estado. Tal como se expresó en los acápites precedentes, la Sentencia C-285 de 2016[998] estableció que el autogobierno judicial exige que las instancias de conducción del poder judicial, endógenas a la Rama Judicial, sean, a su turno, distintas de aquellas que cumplen funciones jurisdiccionales. De hecho, en dicha sentencia la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de la reforma constitucional que suprimió el Consejo Superior de la Judicatura, y asignó las funciones de gobierno y administración de la Rama Judicial a un Consejo de Gobierno Judicial y a una Gerencia de la Rama Judicial, pero con la particularidad de que la mayor parte de los miembros de dicho Consejo eran, al mismo tiempo, operadores de justicia. A juicio de la Corte, este modelo en el que unas

[998] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

mismas personas asumen el doble rol de gobernanza y jurisdicción, termina por anular el principio de separación de poderes y el autogobierno judicial, desde distintas perspectivas: se erosiona la neutralidad y la imparcialidad en la gestión del poder judicial, dado que las decisiones en este frente deben ser adoptadas en función de las necesidades e intereses del sistema de justicia, considerado en abstracto, y en cambio, las personas que en particular asumirían dicha función serían actores específicos del sistema judicial, lo cual devendría en una "incompatibilidad irresoluble de roles" porque se asignan responsabilidades de administración y gobierno a quienes tienen la calidad de funcionarios judiciales[999]. Asimismo, se argumentó que este esquema favorecía un modelo corporativista o gremialista[1000], así como el debilitamiento en las labores de una y otra naturaleza, que exigen conocimientos, destrezas y habilidades diferentes[1001], y finalmente, una suerte de dependencia y relación de subordinación entre los operadores de justicia en general y quienes también tienen este rol y además hacen parte del gobierno y administración del poder judicial[1002]. En definitiva, entonces, la Corte concluyó que la separación orgánica entre quienes se encargan de administrar justicia, y quienes gobiernan y administran el sistema de administración de justicia, es consustancial a los principios de independencia judicial y de autogobierno judicial.

---

[999] En la Sentencia C-285 de 2016 se sostuvo que *"en lugar de la separación funcional que diferencia las competencias jurisdiccionales de las administrativas y de gobierno, en el Consejo de Gobierno se confunden los dos tipos de funciones, porque a los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, así como al representante de los jueces y magistrados, que tienen asignadas competencias jurisdiccionales que deben continuar ejerciendo, se les atribuye el rol de integrantes del Consejo. Lo mismo cabe decir del representante de los empleados, que tiene funciones de apoyo propias del ámbito jurisdiccional, pero que debe asumir labores de dirección, administración y gobierno (…) la confluencia de las funciones jurisdiccionales y de gobierno en unos mismos funcionarios es problemática (…) las actuaciones y las decisiones de las instancias encargadas de la conducción de la Rama Judicial deben estructurarse en función de las necesidades e intereses del sistema de justicia, considerado en abstracto, y no función de intereses sectoriales, lo cual deriva en la necesidad de asegurar la neutralidad e imparcialidad de los organismos de gobierno y administración de la Rama Judicial (…) en contraste con la anterior directriz, en la reforma constitucional, dejando de lado esta incompatibilidad irresoluble de roles, se asignan responsabilidades de administración y gobierno a quienes tienen la calidad de funcionarios jurisdiccionales o son empleados con labores de apoyo al ejercicio de esa función".*

[1000] Es así como en la Sentencia C-285 de 2016 se sostuvo que *"la normatividad impugnada no solo prevé la intervención de operadores jurídicos en la conducción de la Rama Judicial, sino que además, su participación se hace en su calidad de voceros o representantes de distintos sectores del órgano judicial, con lo cual se introducen componentes de un modelo corporativista o gremialista que se opone a las funciones que ejerce el Consejo de Gobierno Judicial. La dirección de la Rama Judicial se encuentra entonces en cabeza de un órgano segmentado y no cohesionado, cuyos integrantes actúan en calidad de portavoces del sector del que hacen parte (…)".*

[1001] La Corte sostuvo en la Sentencia C-285 de 2016 que *"la atribución a unos mismos funcionarios de responsabilidades de distinta naturaleza termina por anular su capacidad para realizar con mediana seriedad los roles que les fueron asignados. Piénsese por ejemplo, que a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional ahora les corresponde no solo desarrollar la actividad jurisdiccional en el complejo escenario de una alta corte, sino también las funciones de dirección y administración que les son propias como presidente de la correspondiente corporación judicial, y las funciones electorales, normativas, de gobernanza y de administración que tienen como miembros del Consejo de Gobierno Judicial".*

[1002] En la Sentencia C-285 de 2016, la Corte sostuvo que *"bajo el nuevo modelo la dependencia fáctica que existe entre los operadores de justicia y las instancias de gobierno y administración de poder judicial se traslada al ámbito jurisdiccional, porque cuatro de los nuevo miembros del Consejo son también jueces o magistrados que participan en la determinación y manejo de las condiciones sustantivas de las que depende la independencia judicial: el ingreso, la permanencia y el retiro de la carrera, el régimen salarial, el sistema de ascensos y traslados, la formación y capacitación, entre otros. Lo anterior significa que bajo este diseño se suprime no solo el principio de autogobierno, sino también la independencia interna de los jueces y magistrados, en tanto los superiores jerárquicos en distintas jurisdicciones ejercen también la gobernanza judicial".*

Aunque las problemáticas anteriores adquieren una dimensión distinta en el contexto de la Jurisdicción Especial para la Paz, ya que se trata de una única entidad jurisdiccional, en cualquiera caso las amenazas que esta confluencia de funciones genera de cara a la independencia judicial y de cara al autogobierno judicial son, en esencia, las mismas. En este caso, la incompatibilidad de roles se configura porque un gerente, encargado de gestionar una jurisdicción, debe asumir al mismo tiempo la función jurisdiccional, como si el Director Ejecutivo de Administración Judicial pudiese cumplir funciones de esta naturaleza en la Rama Judicial.

En este orden de ideas, la Corte declarará la exequibilidad del inciso 9º y del parágrafo 2º del artículo transitorio 7º del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, sobre la base de que las funciones que desde un punto de vista sustantivo tienen una naturaleza y un contenido jurisdiccional fueron asignados a la Secretaría Ejecutiva de la JEP tienen un carácter transitorio y que, por tanto, las atribuciones correspondientes sólo pueden ser ejercidas hasta que dicha instancia entre en funcionamiento.

- Por último, dado que el constituyente secundario se encontraba habilitado para crear una nueva instancia jurisdiccional encargada de operar los instrumentos de justicia en el escenario del sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición para la terminación del conflicto armado, así como para mantener este organismo por fuera de la estructura institucional de la Rama Judicial, más no para sustraerlo de los principios básicos con fundamento en los cuales se organizó el sistema de administración de justicia, la Corte concluye que la autonomía administrativa, presupuestal y técnica reconocida a la Jurisdicción Especial para la Paz no excluye, en modo alguno, el sistema de controles inter-orgánicos establecidos de manera general para la Rama Judicial y para los órganos estatales. Tal como se explicó en los acápites precedentes, el principio de separación de poderes comprende la necesidad de preservar un sistema de frenos y contrapesos al poder, y de esta exigencia no puede quedar exonerado el sistema institucional de transición.

De esta consideración se derivan al menos tres consecuencias: (i) en primer lugar, sin perjuicio de las garantías propias de la independencia judicial estatuidas en general para todos los operadores de justicia, el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz se encuentra sometido al sistema de controles interorgánicos establecido en el ordenamiento jurídico; (ii) en segundo lugar, tanto el Secretario Ejecutivo como el Presidente de la JEP deben actuar de conformidad con los principios que rigen la función pública; (iii) finalmente, el Secretario Ejecutivo se encuentra sometido al régimen ordinario de responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal, y por tanto, no se encuentra comprendido dentro del fuero estatuido de manera general para los magistrados de las altas cortes, teniendo en cuenta que por no tener esta calidad y por no ejercer funciones materialmente jurisdiccionales, y que por el contrario, su rol dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz se circunscribe a la administración de dicha instancia, de acuerdo con las políticas determinadas previamente por el órgano de gobierno correspondiente, decae

el fundamento que justifica la institucionalización del fuero; de este modo, una extensión de esta figura anularía el sistema de frenos y contrapesos al poder que irradia toda la institucionalidad estatal.

De acuerdo con esto, la Corte declarará la constitucionalidad del artículo transitorio 5º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017, pero sobre la base de que (i) para el funcionamiento de la JEP debe preservarse el sistema de controles inter orgánicos establecido de manera general en la Constitución,; (ii) tanto el Secretario Ejecutivo como el Presidente de la JEP deben actuar de conformidad con los principios que rigen la función pública; (iii) el Secretario Ejecutivo se encuentra sometido al régimen ordinario de responsabilidad fiscal, disciplinaria y fiscal, y por ende, no le es extensivo el fuero estatuido de manera general para los magistrados de las altas corporaciones judiciales; (iv) las funciones jurisdiccionales atribuidas en el Acto Legislativo 01 de 2017 al Secretario Ejecutivo, únicamente podrán ser ejercidas por éste hasta cuando comience a funcionar la JEP.

La intervención de los juristas extranjeros en la Jurisdicción Especial para la Paz

5.4.11. Finalmente, los incisos 2º y 3º del artículo transitorio 7º del Acto Legislativo 01 de 2017 prevén la intervención de los expertos extranjeros en los procesos deliberativos y decisorios de la Jurisdicción Especial para la Paz, al determinar que, tanto en las salas como en las secciones del Tribunal para la Paz, éstos pueden participar en los debates en los que se los requiera en las mismas condiciones de los magistrados, aunque sin derecho a voto. A juicio de este Tribunal, la intervención de estos expertos extranjeros implica introducir un elemento extraño en la función jurisdiccional, que altera de manera sustantiva las dinámicas de deliberación y deliberación de un cuerpo jurisdiccional como la JEP.

En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2017 confunde la figura del *amicus curiae*, cuyo propósito es ilustrar el juicio de los operadores de justicia, para que sus decisiones sean el resultado de procesos ilustrados y reflexivos y ponderados, con la intervención directa de terceras personas en la función jurisdiccional misma, que en últimas, implica una interferencia directa en los procesos deliberativos y decisorios propios de la administración de justicia. Esta última forma de intervención no atiende ya al objetivo constitucionalmente admisible de enriquecer el juicio de los operadores de justicia o al de aportar insumos para el ejercicio del rol judicial, sino que se inserta directamente en el ejercicio de la función jurisdiccional como tal, y por esta vía invade y obstruye la realización de la labor judicial.

Esta modalidad de intervención de los expertos extranjeros en la JEP se agrava por la circunstancia, primero, de que el acto legislativo dispone que estos pueden participar en los procesos deliberativos y decisorios en las mismas condiciones de los magistrados titulares con la sola limitación de que no tienen derecho a voto, y segundo, de que tampoco se clarifica su rol específico dentro de esta jurisdicción. Es así como el Acto Legislativo 01 de

2017 parece asimilar a los expertos extranjeros con los magistrados de la JEP, pero a continuación establece que carecen de la posibilidad de votar, con lo cual no solo no resulta claro qué papel cumplen dentro de la función jurisdiccional, sino que también interfieren directamente con la labor desplegada por los magistrados de la JEP.

En este orden de ideas, la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión *"cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, éstos participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho a voto",* contenida en el inciso 2º del artículo transitorio 7º del artículo 1º, así como de la expresión *"cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, éstos participarán en los debates de la Sala en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho a voto",* contenida en el inciso 3º del artículo transitorio 7º del artículo 1º.

5.5. El juicio de sustitución frente a los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición

Finalmente, pasa la Corte a efectuar el juicio de sustitución frente a los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición creados en el Acto Legislativo 01/17, tomando como referente de análisis dos componentes esenciales de la Carta Política que guardan una relación material directa con los asuntos abordados en la reforma constitucional: por un lado, el deber del Estado de asegurar los derechos de las personas, y en particular del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y por otro lado, el de asegurar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, y el derecho al debido proceso.

A continuación se efectúa el escrutinio judicial en estos dos frentes.

5.5.1. Los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición a la luz del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y del deber de asegurar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación

5.5.1.1. La Corte encuentra que, una vez considerado el contexto en el que se inscribe el Acto Legislativo 01 de 2017, el modelo allí previsto no sustituye ni suprime los principios básicos con arreglo a los cuales se estructuró el ordenamiento constitucional.

Tanto desde la perspectiva de la consideración individual de los componentes que integral el sistema transicional, como desde la perspectiva de su consideración global, el deber del Estado de restablecer los derechos de los miembros del conglomerado social en el que se produjo la violación masiva y sistemática de derechos, y particularmente de las víctimas, no fue anulado ni

sustituido en el Acto Legislativo 01 de 2017.

Desde el punto de vista global, la citada normatividad creó un sistema cohesionado, balanceado e integral de instrumentos jurídicos orientados a maximizar la satisfacción de las exigencias constitucionales que se derivan para el Estado en un escenario de vulneración masiva y sistemática de derechos, y en particular, las relativas a la consecución de la verdad, de la justicia, de la reparación y de la no repetición. Considerado en conjunto, este sistema proporciona una respuesta integral a la sociedad y a las víctimas, ya que, por un lado, provee al Estado, a la sociedad y a las víctimas de herramientas concretas para garantizar el conocimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, la impartición de justicia, la reparación a las víctimas y la no repetición de los actos constitutivos de la violación de derechos. Y por otro lado, este sistema se encuentra blindado por un sistema de condicionalidades entre los distintos componentes, de tal modo que la satisfacción de cada uno de éstos es condición para la realización de los demás, y de tal modo que el acceso al régimen especial de justicia está sujeto al cumplimiento de las obligaciones inherentes a los instrumentos de verdad, reparación y no repetición, previa verificación y calificación de la JEP.

Con respecto a este régimen de condicionalidades, la Corte estima que se trata de un elemento estructural del sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición, en la medida en que la satisfacción de los derechos de la sociedad y de las víctimas resulta, no de la sumatoria o del agregado de medidas contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2017, sino del particular esquema de articulación entre todas éstas. En esencia, este régimen de condicionalidades apunta a permitir la flexibilización en los estándares regulares y ordinarios de justicia, pero sobre la base de que esto tiene como contrapartida una ganancia en términos de acceso a la verdad, de la reparación integral a las víctimas, y de implementación de garantías de no repetición de los hechos que dieron lugar a la vulneración de derechos. Esta lógica que subyace al acto legislativo se traduce en una regla de condicionalidad, en virtud de la cual el acceso y el mantenimiento de todos los componentes del régimen penal especial para el escenario transicional, se encuentran supeditados a la contribución efectiva y proporcional a la reconstrucción de la verdad, a la reparación de las víctimas del conflicto armado, y a la implementación de garantías de no repetición.

De hecho, estas dinámicas e interacciones no son extrañas a la historia constitucional colombiana, ya que en escenarios de transición como los que enfrenta el Acto Legislativo 01 de 2017, la búsqueda de la paz suele requerir importantes sacrificios en términos de otros bienes constitucionales, especialmente en materia de justicia. Por tan solo mencionar algunos ejemplos, en el marco del Acto Legislativo 01 de 2012, que introdujo el marco jurídico para la paz, se habilitó al legislador para establecer la priorización y selección de los crímenes cometidos en el marco del conflicto armado, para concentrar la persecución penal en los máximos responsables de los delitos de genocidio, de lesa humanidad y crímenes de guerra, sobre la base de que la reducción en los estándares de justicia se vería compensada con ganancias sustanciales en la construcción de una paz estable y duradera.

En este contexto, la Corte Constitucional precisó que el modelo era constitucionalmente viable en tanto que estuviese precedido de la desmovilización efectiva y de la entrega de armas por los grupos armados, así como de la satisfacción de los derechos de las víctimas[1003].

Así las cosas, este régimen presenta las siguientes particularidades: (i) primero, tiene un carácter integral y comprensivo, en tanto que se extiende a todos los componentes del régimen sancionatorio especial establecidos para las conductas cometidas en el marco del conflicto armado; de esta suerte, el acceso y el mantenimiento de todos los tratamientos especiales, beneficios, renuncias, derechos y garantías especiales, se encuentran supeditados al aporte en los demás componentes del sistema, relativos a la verdad, a la reparación y a la no repetición, todo dentro de la lógica de que las renuncias del Estado en su rol de persecución y represión del fenómeno criminal, y las renuncias de la sociedad y de las víctimas a que se sancionen las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario son admisibles únicamente si se encuentran compensadas con ganancias proporcionales y efectivas en los demás componentes del sistema transicional; (ii) segundo, la condicionalidad se extiende tanto al acceso como al mantenimiento de todos los elementos del régimen penal especial, de modo que las contribuciones a la verdad, a la reparación integral a las víctimas y a la implementación de garantías de no repetición son necesarias no solo para obtener el tratamiento penal diferenciado, sino también para permanecer en él; y a su turno, el incumplimiento de las condiciones no solo impide acceder a los tratamientos diferenciales, sino que también implica la pérdida, no de la competencia de la JEP, sino de los tratamientos especiales, con sujeción al principio de gradualidad; (iii) tercero, el régimen se estructura en función de los principios de proporcionalidad y de gradualidad, en el sentido de que el nivel de contribución a la verdad, a la reparación y a la no repetición determina, al menos parcialmente, la magnitud de los beneficios susceptibles de ser otorgados, y en el sentido de que la dimensión y la gravedad del incumplimiento de las condiciones determina el alcance de la pérdida del tratamiento especial.

De este modo, la Corte precisa que cada uno de los tratamientos especiales, beneficios, renuncias, derechos y garantías previstas en el Acto Legislativo 01 de 2017 está sujeta a la verificación por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz de todas las obligaciones derivadas del Acuerdo Final y, en particular, del cumplimiento de las siguientes condicionalidades:

(i) La dejación de armas.

(ii) La obligación de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación a la vida civil de forma integral.

(iii) La obligación de aportar verdad plena en los términos del inciso octavo del artículo transitorio 5º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017.

[1003] Sentencia C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

(iv) La obligación de garantizar la no repetición y abstenerse de cometer nuevos delitos, o delitos de ejecución permanente, después del primero de diciembre de 2016, en particular, las conductas asociadas con cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito.

(v) La obligación de contribuir a la reparación de las víctimas, y en particular, a decir la verdad en relación con los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos.

(vi) La obligación de entregar los menores de edad, en particular las obligaciones específicas establecidas en el numeral 3.2.2.5. del Acuerdo Final.

5.5.1.2. Asimismo, la Corte encuentra que desde la perspectiva de la consideración individual de los componentes del sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición, el Acto Legislativo 01 de 2017 preserva en su integridad el deber del Estado de garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas.

El sistema de verdad en el Acto Legislativo 01 de 2017

5.5.1.3. Con respecto al componente de verdad, la satisfacción del derecho se canaliza por dos vías fundamentales. Por un lado, se encuentran las garantías de verdad en el marco de los procesos penales previstas en la legislación ordinaria, todas las cuales son aplicables en el escenario transicional, y en particular, en los trámites que se surten en la JEP, tales como la publicidad de la actuación procesal[1004], las facultades de intervención de las víctimas en el proceso penal con el objeto de asegurar su derecho a la verdad[1005], o las competencias del Ministerio Público dentro de estos procesos con el objeto de que las actuaciones y decisiones permitan el conocimiento de la verdad[1006]. Además, el Acto Legislativo 01 de 2017 crea una herramienta para el conocimiento y difusión de la verdad extrajudicial, a través de una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, organismo este que tiene por objeto *"conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de la violaciones e infracciones cometidas en el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad".* Aunque el Acto Legislativo no precisa el enfoque con el que se debe emprender esta labor, ni determina si la reconstrucción del conflicto armado en Colombia se debe concentrar en la identificación de las variables de contexto que explicarían el surgimiento o el

[1004] Según el artículo 18 del Código General del Proceso, *"la actuación procesal será pública. Tendrán acceso a ella, además de los intervinientes, los medios de comunicación y la comunidad en general. Se exceptúan los casos en los cuales el juez considere que la publicidad de los procedimientos pone en peligro a las víctimas, jurados, testigos, peritos y demás intervinientes; se afecte la seguridad nacional; se exponga a un daño psicológico a los menores de edad que deban intervenir; se menoscabe el derecho del acusado a un juicio justo; o se comprometa seriamente el éxito de la investigación".*

[1005] Artículo 137 del Código de Procedimiento Penal.

[1006] Artículo 111 del Código de Procedimiento Penal.

mantenimiento del fenómeno, en los patrones de macro criminalidad que marcaron este período histórico, o en la identificación de las historias individuales de criminalidad, en cualquier caso, se trata de una herramienta adicional al repertorio de instrumentos ya existentes en el derecho positivo, que se especializa en la reconstrucción y en la explicación de este fenómeno social. No encuentra la Corte que la creación de este instrumento anule algún eje transversal de la Constitución Política.

El sistema de justicia

5.5.1.4. Con respecto al componente de justicia, la Corte encuentra que, en principio, el acto legislativo objeto de revisión preservó el deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Tal como se explicó en los acápites precedentes, el Acto Legislativo establece un régimen especial y diferenciado para la investigación, juzgamiento y sanción de las infracciones cometidas en el marco del conflicto armado, régimen que, en principio, no responde al paradigma de la justicia retributiva, en distintos sentidos: (i) primero, se habilita al Estado para renunciar a la función persecutoria en función de criterios objetivos y subjetivos, pues el Estado se encuentra habilitado para no criminalizar a las personas que no tienen la calidad de máximos responsables (criterio subjetivo), y para no criminalizar aquellos delitos que no constituyen un delito de lesa humanidad, genocidio o un crimen de guerra (criterio objetivo), universo éste frente a las cual, según el artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2017 es procedente la renuncia condicionada a la persecución judicial penal, mediante dispositivos como la amnistía, el indulto o la suspensión total de la ejecución de la pena; (ii) y segundo, mediante la aplicación de un régimen sancionatorio alternativo que contempla, entre otras cosas, sanciones penales reducidas, la suspensión parcial o total de la ejecución de la pena, la aplicación de penas alternativas, las modalidades especiales de cumplimiento de la pena, entre otras; es así como el artículo 13 establece que las sanciones que impone la Jurisdicción Especial para la Paz tienen por objeto *"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",* y remite al Acuerdo Final para efectos de fijar el esquema de penas, las cuales, a su turno, reducen o suprimen el componente retributivo.

Aunque ese modelo difiere del acogido regularmente en el sistema judicial ordinario, no suprime ni elimina las bases del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, no suprimen ni eliminan las bases del citado principio.

Con respecto a la facultad para concentrar la función persecutoria de los delitos en los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, de genocidio y de los crímenes de guerra cometidos en el marco del conflicto

armado, y a la de renunciar a la persecución respecto de todos aquellos que no tienen esta connotación, ya en la Sentencia C-579 de 2013[1007] se determinó que en escenarios excepcionales de transición es constitucionalmente admisible esta renuncia, no solo porque en contextos de violación masiva y sistemática de derechos el esquema tradicional de punición se traduce en una impunidad de facto por las limitaciones inherentes a los sistemas ordinarios de justicia, sino también porque el deber de atacar el fenómeno criminal se logra con el desvertebramiento de los macroestructuras delictuales y con la identificación de los patrones de las violaciones de los derechos humanos. De esta suerte, el sustrato del deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario consiste exclusivamente en la criminalización efectiva de los máximos responsables de los delitos más graves y representativos, tal cual prevé el Acto Legislativo 01 de 2017.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la renuncia a la persecución penal prevista en el Acto Legislativo 01 de 2017 no es incondicionada, sino que se supedita al cumplimiento de las exigencias inherentes al sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición. Por ello, el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2017 se refiere a la facultad que tiene el legislador estatutario de autorizar la *"la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados"*, con lo cual se reitera la integralidad y la universalidad del régimen de condicionalidades. Esto satisface el imperativo derivado del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, consistente en supeditar el otorgamiento de tratamientos penales benéficos, al aporte proporcional en materia de verdad, reparación a las víctimas e implementación de garantías de no repetición, tal como se precisó en la citada Sentencia C-579 de 2013. De esta suerte, la medida del constituyente no solo preserva el núcleo intangible de los componentes esenciales de la Carta Política, sino que, evaluado el sistema en su conjunto, arroja un balance positivo en términos de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Por su parte, con respecto a los tratamientos penales especiales previstos en el Acto Legislativo 01 de 2017 para los delitos que no son susceptibles de renuncia a la persecución judicial, también se preserva el sustrato básico del deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, dado que el acceso y la permanencia en los mismos se encuentra supeditados al cumplimiento de las condiciones relativas a la contribución proporcional a la verdad, a la reparación y a la no repetición, y dado que en cualquier caso, respecto de este grupo de delitos se garantiza la imposición de una sanción efectiva que tenga un componente retributivo. El propio Acuerdo Final al que remite el artículo transitorio 13 establece expresamente que las sanciones propias tienen un componente retributivo de *"restricciones efectivas de libertades y derechos, tales como la libertad de residencia y movimiento, que*

[1007] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

sean necesarias para su ejecución", que las sanciones alternativas *"tienen una función esencialmente retributiva de pena privativa de la libertad de 5 a 8 años".* La Corte entiende, por tanto, que respecto de los máximos responsables de los delitos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado, el Acto Legislativo 01 de 2017 consagra el deber de imponer una sanción efectiva y proporcional, por lo cual, se preserva el sustrato del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Por lo demás, que el artículo transitorio 13 haya remitido al Acuerdo Final para definir el esquema sancionatorio, y que haya incorporado al ordenamiento jurídico las previsiones de dicho instrumento en esta materia, y en especial los numerales 60, 61 y 62 y el listado de sanciones del sub-punto 5.1.2., tampoco desconoce los elementos medulares del sistema constitucional, pues aunque el Acuerdo Final por sí solo carece de fuerza vinculante, el constituyente secundario sí se encontraba habilitado para materializar su contenido, bien sea reproduciendo o desarrollando sus contenidos, o bien sea dotando de fuerza normativa algunos de sus puntos, como justamente ocurrió con el artículo transitorio 13.

La figura de la responsabilidad de mando

5.5.1.5. En este marco, la Corte también desestima los señalamientos de diferentes intervinientes en el sentido de que el artículo transitorio 24 del Acto Legislativo 01 de 2017, que regula la figura de la responsabilidad de mando, habría anulado el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario[1008].

Los cuestionamientos vertidos en el proceso judicial apuntan a demostrar que el referido precepto habría hecho nugatoria la prohibición de la impunidad, por la confluencia de dos tipos de deficiencias.

Por un lado, por el restringido ámbito de aplicación personal del artículo

---

[1008] Señalamientos formulados por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, Human Rights Watch, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, CODHES, MOVICE, la Universidad del Rosario, el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT), la Comisión Internacional de Juristas, Mónica Feria-Tinta y The Law Society de Inglaterra y Gales y ABColombian Caravan UK Lawyers Group, Centro Europeo para los Derechos Humanos, Catalina Botero Marino, Dejustica, Ruta Pacífica de las Mujeres, Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), Abogados sin Fronteras, Alianza Cinco Claves, Cumbre Nacional de Mujeres y Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez, Hernando Yepes Arcila, Oscar Ortiz González, María Paula Robayo, Adolfo Clavijo Ardila, Laura Silva Gómez, Carlos Hugo Ramírez, Miguel Santamaría, Rubén Darío Lizarralde, Virginia Garcés Pérez, Adriana Mejía Hernández, Andrés Molano Rojas, Andreas Mariano Althoff Ospina, y Luis Jaime Salgar Vegalara, y Said Mohamed Rubí Martínez.

[1008] Al respecto se encuentra el concepto de la Procuraduría General de la Nación y las intervenciones de la Defensoría del Pueblo, Human Rights Watch, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, CODHES, MOVICE, la Universidad del Rosario, la Comisión Internacional de Juristas, Mónica Feria-Tinta y The Law Society de Inglaterra y Gales y ABColombian Caravan UK Lawyers Group, Centro Europeo para los Derechos Humanos, Catalina Botero Marino, DEJUSTICIA, Ruta Pacífica de las Mujeres, Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), Abogados sin Fronteras, Alianza Cinco Claves, Cumbre Nacional de Mujeres y Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez.

transitorio 24, en la tanto figura de la responsabilidad de mando habría sido prevista únicamente para los miembros de la fuerza pública y no para todos los actores del conflicto armado, con lo cual, al no existir un título específico para imputar la responsabilidad a quienes no siendo miembros de la fuerza pública tuvieron la mayor participación en los delitos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado, se generarían nuevos espacios de impunidad.

Y por otro lado, porque la regulación de la figura resultaría insuficiente de cara al deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los delitos cometidos en el contexto del conflicto armado. Primero, por el marco normativo al que remite el artículo transitorio 24, ya que, en virtud de tales remisiones, la responsabilidad de mando estaría regulada por la legislación doméstica y por el derecho operacional, pero no por el derecho penal internacional, cuerpos normativos aquellos que no ofrecen las herramientas necesarias para la criminalización de los superiores jerárquicos por los crímenes cometidos por sus subordinados, por el desconocimiento de los deberes de control que les son inherentes. Y segundo, porque los criterios materiales para la imputación de la responsabilidad difieren de los estándares del Estatuto de Roma, haciendo inoperante y diluyendo la responsabilidad de los superiores jerárquicos dentro de la fuerza pública.

Sobre este último punto, los intervinientes advirtieron sobre la existencia de cinco limitaciones a la responsabilidad de mando de los miembros de la fuerza pública derivada del artículo transitorio 24: (i) la exigencia de un control efectivo sobre la conducta criminal de los subordinados, y no, de manera más amplia, uno control general sobre los mismos, con lo cual se podría dejar de sancionar *"el abandono, por parte del jefe militar, de sus deberes con arreglo al derecho internacional"*[1009]*;* (ii) la exigencia de que los delitos de base sean cometidos dentro del área de responsabilidad del superior, con lo cual se podrían dejar de criminalizar los delitos en los que el alto mando tenía un control efectivo en áreas que formalmente no le fueron asignadas para su control, *"reviviendo los requisitos de iure para establecer la existencia de control efectivo, [y se] ignora la realidad de los poderes que el superior tuviese realmente"*[1010]*;* (iii) la exigencia de que el superior jerárquico tenga la capacidad legal, y no solo material, de emitir órdenes, con lo cual *"la disposición excluye en los hechos la responsabilidad penal de los superiores que tenga poder y autoridad de facto para prevenir (o castigar) el crimen de un subordinado, pero carezcan de autoridad de iure"*[1011]*;* (iv) se criminaliza únicamente al superior directo del subordinado que cometió el crimen, con lo cual se podría dejar de sancionar a *"los superiores de mayor jerarquía que ejerzan el control efectivo a través de subordinados intermedios (...) y a aquellos individuos que potencialmente tienen algunas*

[1009] Escrito de *amicus curiae* de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la Jurisdicción Especial para la Paz.
[1010] Escrito de *amicus curiae* de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la Jurisdicción Especial para la Paz
[1011] Escrito de *amicus curiae* de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la Jurisdicción Especial para la Paz

de las responsabilidades más grandes"[1012]*;* (v) la exigencia del *"conocimiento actualizable"* por parte el superior jerárquico, con lo cual se podrían dejar de sancionar aquellos casos en que los altos mandos tenían razones para saber o tenían el deber de conocer sobre la potencial o real realización de los delitos de base[1013].

La Corte comparte la preocupación de los intervinientes, en el sentido de que bajo el modelo de criminalización previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, concentrado en la investigación, juzgamiento y sanción de los máximos responsables de los delitos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado, el régimen de responsabilidad de quienes tienen el dominio dentro de las estructuras organizadas de poder constituye un elemento decisivo dentro del sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Sin embargo, en el contexto del juicio de sustitución, la Corte discrepa de las apreciaciones de los intervinientes sobre la supresión de la prohibición de la impunidad que, a su juicio, habría provocado el artículo transitorio 24.

5.5.1.6. En efecto, el análisis judicial debe tener en cuenta, primero, la naturaleza de la disposición objeto del escrutinio judicial, y segundo, las herramientas con las que cuenta el derecho positivo para criminalizar los delitos.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo transitorio 24 se encuentra integrado a una reforma constitucional que positiviza un instrumento de transición orientado a la consecución de una paz estable y duradera.

En tanto parte integral de una reforma constitucional, el análisis judicial no puede ser asimilado a un control material de la legislación, y, por tanto, el interrogante que se debe plantear este tribunal es únicamente si el referido precepto tiene por objeto o efecto la anulación de algún eje definitorio del ordenamiento superior, y en particular, la prohibición de la impunidad.

Y a su turno, como el Acto Legislativo 01 de 2017 se inscribe en un escenario transicional, el examen sobre la eventual sustitución de la prohibición de la impunidad no se orienta a determinar si el nuevo marco normativo garantiza la criminalización de todas las infracciones penales cometidas en el contexto del conflicto armado, sino si el artículo transitorio 24 tiene por objeto o efecto impedir la criminalización de los máximos responsables de los delitos más graves y representativos cometidos en dicho escenario. Tal como se explicó anteriormente, en la sentencia C-577 de 2014[1014] este tribunal sostuvo que en contextos de transición la prohibición de la impunidad exige al menos la

---

[1012] Escrito de *amicus curiae* de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la Jurisdicción Especial para la Paz

[1013] Escrito de *amicus curiae* de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la Jurisdicción Especial para la Paz

[1014] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

investigación, juzgamiento y sanción de los máximos responsables de las peores formas de criminalidad, y en particular, de los delitos de genocidio, de lesa humanidad y de los crímenes de guerra, por lo cual, debe ser este el referente del juicio de sustitución.

Asimismo, la revisión judicial debe partir del reconocimiento del especial margen de apreciación con el que contaba el constituyente secundario para diseñar las estructuras de imputación penal en escenarios transicionales, así como de la necesidad de efectuar un análisis holístico e integral en el que las consideraciones sobre la eventual supresión del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar se articulen con las consideraciones sobre contribución de las medidas analizadas, consideradas en conjunto, a la consecución de la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Así las cosas, el punto relevante y decisivo desde la perspectiva del juicio de sustitución no es si la figura de la responsabilidad de mando fue delineada en los términos más estrictos posibles, si amplió los dispositivos de la responsabilidad penal a sus más amplias posibilidades, o si reprodujo la fórmula del Estatuto de Roma, sino si alguna de estas circunstancias deviene en la anulación de la prohibición general de la impunidad, que constituye precisamente el elemento definitorio de la Carta Política que le corresponde preservar a este tribunal, y dentro del cual el constituyente secundario contaba con un amplio margen de maniobra para configurar las estructuras de imputación penal.

Partiendo de estas premisas de análisis, la Corte descarta los señalamientos de algunos de los intervinientes sobre la sustitución de los elementos definitorios del ordenamiento constitucional.

5.5.1.9. En efecto, el deber general del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario se materializa a través de los múltiples instrumentos que provee la legislación interna, y que, en particular, permiten criminalizar a quienes han tenido un rol esencial en la comisión de los delitos de genocidio, de lesa humanidad y en los crímenes de guerra, instrumentos cuya aplicación se encuentra prevista en el Acto Legislativo 01 de 2017, sin perjuicio de la aplicación de normas especiales previstas para el escenario transicional.

De este modo, los títulos de imputación previstos en la legislación nacional pueden ser utilizados para investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado, a través de las distintas formas de autoría y de participación, mediante las diferentes formas de comisión de delitos según la modalidad activa o pasiva de la conducta del sujeto activo, e, incluso, a través de los distintos tipos penales.

Así, el Código Penal y el Código Penal Militar contemplan las distintas formas de *autoría* y de participación, con figuras como la autoría mediata, la

coautoría, la instigación y la complicidad. Como se verá más adelante, todos estos dispositivos pueden ser empleados para investigar, juzgar y sancionar a quienes han cumplido un rol esencial en la comisión de los delitos más graves y representativos en el marco del conflicto armado. Así, se encuentra la *autoría mediata*[1015], en la que el agente realiza el tipo penal valiéndose de otra persona que actúa como instrumento suyo para la ejecución de la conducta típica[1016]; desde esta perspectiva, cuando en el marco de una estructura vertical de poder una persona que tiene la autoridad y el mando efectivo se vale de sus subordinados, utilizándolos como instrumentos para realizar la conducta típica, quienes actúan en una causal de atipicidad, de justificación o de inculpabilidad, se entiende que el autor del delito es el superior jerárquico. De igual modo, la ley contempla la figura de la *coautoría*[1017], en la que, mediando un acuerdo común, dos o más personas actúan con división de trabajo criminal; en estas hipótesis existe una decisión, una resolución delictiva o un acuerdo común entre dos o más personas, en el sentido de que cada una se compromete a asumir una tarea específica en el marco de un plan criminal, y en desarrollo de este acuerdo, cada uno de ellos hace un aporte efectivo y determinado para la consumación de la conducta criminal; nuevamente, si en el marco de una estructura de poder se configura un acuerdo de división de roles y tareas para la consumación de un acto criminal, todas estas personas serán responsables de los respectivos delitos.

La dogmática y la legislación penal también contemplan las distintas formas de *participación* en la comisión de hechos punibles, a través de las figuras de la *determinación y de la complicidad*. En el primer caso, una persona determina o provoca a otra para cometer un delito, mediante incentivos como agasajos, obsequios o promesas, o mediante amenazas, violencia, coacción, inducción al error o el abuso de autoridad, pero sin que el instigador mantenga el control de la actuación delictiva[1018]. Y en el segundo caso una persona proporciona una colaboración a otra en la realización de un hecho punible cometido dolosamente, o brinda una ayuda posterior, mediada por un acuerdo previo o concomitante del delito[1019].

Por su parte, la legislación también prevé las distintas formas de comisión de

---

[1015] Sobre el concepto y los requisitos de la autoría mediata *cfr*. Fernando Velásquez Velásquez, *Manual de Derecho Penal. Parte General*, Ed. Temis, Bogotá, 2010, pp. 577-578.

[1016] El artículo 29 del Código Penal establece que es *"autor quien realice la conducta punible por sí mismo o utilizando a otro como instrumento";* en el mismo sentido, el artículo 30 del Código Penal determina que es *"autor quien realice la conducta punible por sí mismo o utilizando a otro como instrumento".*

[1017] Según el artículo 29 del Código Penal, *"son coautores los que, mediando un acuerdo común, actúan con división de trabajo criminal atendiendo la importancia del aporte//. También es autor quien actúa como miembro u órgano de representación autorizado o de hecho de una persona, de un ente colectivo sin tal atributo, o de una persona natural cuya representación voluntaria se detente, y realiza la conducta punible, aunque los elementos especiales que fundamentan la penalidad de la figura punible respectiva no concurran en él, pero sí en la persona o en el ente colectivo representado".* En el mismo sentido, el artículo 30 del Código Penal Militar determinar que *"son coautores los que, mediando un acuerdo común, actúan con división del trabajo criminal atendiendo la importancia del aporte".*

[1018] El artículo 30 del Código Penal establece que *"quien determine a otro a realizar la conducta antijurídica incurrirá en la pena prevista para la infracción";* por su parte, el artículo 31 del Código Penal Militar consagra en los mismos términos la figura de la determinación.

[1019] El artículo 30 del Código Penal y el artículo 31 del Código Penal Militar determinan que *"quien contribuya a la realización de la conducta antijurídica o preste una ayuda posterior, por concierto previo o concomitante a la misma, incurrirá en la pena prevista para la correspondiente infracción disminuida en de una sexta parte a la mitad".*

los delitos según la modalidad activa o pasiva del agente. Es así como el artículo 25 del Código Penal establece que la conducta punible puede ser realizada por comisión o por omisión, de modo que cuando una persona tiene *"el deber jurídico de impedir un resultado perteneciente a una descripción típica y no lo llevare a cabo, estando en la posibilidad de hacerlo, quedará sujeto a la pena contemplada en la respectiva norma penal".* Este deber jurídico, a su turno, se establece en función de la asignación y distribución de cargas en relación con la protección de los bienes jurídicos concretos tutelados por la ley penal, así como en función de la asignación de responsabilidades en relación con la vigilancia de las distintas fuentes de riesgo.[1020]. Nuevamente, a través de la figura de la omisión impropia es posible adjudicar responsabilidad a quienes en el contexto de una estructura vertical de poder omiten las medidas necesarias para evitar un resultado constitutivo de un delito, cuando ocupan la posición de garante respecto del bien jurídico respectivo.

Finalmente, la ley penal contempla ciertos delitos de omisión a través de los cuales se puede sancionar a quienes ocupan una posición de dominio en organizaciones criminales, incluso cuando no han participado directamente en su realización. Es así como dentro del capítulo sexto del Título XV del Código Penal, referido a los delitos contra la administración de justicia, se encuentra el delito de favorecimiento, estableciendo que quien *"tenga conocimiento de la comisión de la conducta punible, y sin concierto previo, ayudare a eludir la acción de la autoridad o a entorpecer la investigación correspondiente, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años"*, delito que, en los casos de genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, tráfico de drogas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, tiene un incremento punitivo de 4 a 12 años.[1021]

Además de la tipificación como delitos autónomos de aquellas conductas que suponen la pertenencia a una organización criminal, como el concierto para delinquir, la rebelión, la sedición o el tráfico de estupefacientes, los operadores jurídicos han empleado las categorías de la dogmática penal para criminalizar en el orden interno a los mayores responsables de los crímenes de guerra, de los delitos de lesa humanidad o del genocidio, cuando son cometidos en el escenario de una estructura vertical de poder. En términos generales, se ha entendido que en el contexto de organizaciones jerárquicas en las que las órdenes o directrices que emanan de la cúpula de la organización normalmente no se discuten y son cumplidas con un alto nivel de certeza por el cuerpo de base, hay lugar a penalizar a quienes detentan el control y la autoridad, incluso cuando los delitos efectivamente cometidos no hayan sido

---

[1020] El artículo 27 del Código Penal Militar determina que *"el miembro de la fuerza pública que tuviere el deber jurídico de impedir un resultado perteneciente a una descripción típica, cuenta con los recursos y medios disponibles y no actuare estando en posibilidad de hacerlo dentro de su ámbito propio de dominio, quedará sujeto a la pena contemplada en la respectiva norma penal, si no concurriere causal de exclusión de la responsabilidad. A tal efecto se requiere que tenga a su cargo la protección real y efectiva del bien jurídico protegido o la vigilancia de determinada fuente de riesgo, conforme a la Constitución, la ley y los reglamentos".*

[1021] Artículo 446 del Código Penal.

planeados o ideados específicamente por tales personas.

Partiendo de esta base conceptual y normativa, la dogmática y la jurisprudencia han venido empleando las estructuras tradicionales de imputación en el contexto de los aparatos o maquinarias de poder, para atribuir la responsabilidad penal a quienes cumplen un rol determinante o a quienes ocupan una posición de dominio en las tales organizaciones, sean de carácter terrorista, guerrillero, paramilitar, o sean las propias organizaciones de origen estatal, como las fuerzas militares.[1022]

Es a la luz de este complejo de estructuras de imputación de la responsabilidad penal que debe evaluarse la posible sustitución del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los delitos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado, máxime cuando la apertura y la flexibilidad de las categorías de la dogmática penal permiten sancionar no solo a quienes perpetran directamente los delito sino también a los denominados *"sujetos de atrás"*, no solo en relación con las fuerzas militares, sino también frente a los grupos armados ilegales, y no únicamente en aquellas hipótesis en las que una persona idea y planea de manera deliberada una acción criminal en el marco de una organización para que luego sea ejecutada por el cuerpo de base, sino también cuando quienes tienen el control y el dominio de la organización, omiten la adopción de medidas idóneas y eficaces para la prevención y sanción de los delitos de los subordinados.[1023]

Así pues, el sistema jurídico cuenta con diversos instrumentos para investigar, juzgar y sancionar, en general, las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

5.5.1.9. Con respecto a las hipótesis específicas a las que apunta la figura de la responsabilidad de mando, el derecho positivo también provee distintas herramientas.

En efecto, esta responsabilidad se configura cuando una persona que tiene el mando y el control en una organización o en una fracción de ella, omite adoptar las medidas apropiadas para evitar la comisión de delitos o para sancionar su realización por parte de sus subordinados, teniendo el conocimiento o habiendo contado con los elementos para conocer de su realización.[1024]

[1022] Sobre la responsabilidad penal de los jefes de las organizaciones criminales, *cfr*. Carlos Alberto Suárez López, "Aproximación a la problemática de la responsabilidad penal de los jefes de las organizaciones criminales: un estudio de Derecho Comparado", en *Revista Análisis Internacional*¸ No. 2, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2010, Bogotá D.C., pp. 9-54.

[1023] Sobre los avances, dificultades y vicisitudes de la responsabilidad de los jefes y dirigentes en estructuras verticales por los crímenes cometidos por sus subordinados en el caso colombiano, *cfr*. Alejandro Aponte Cardona, "Análisis crítico de la jurisprudencia penal nacional de crímenes internacionales: el caso colombiano", en Ricardo Posada Maya (coord.), *Temas de derecho penal*, Universidad de los Andes, Temis, Bogotá, 2008, pp. 113 y ss; Claudia López Díaz, "El caso colombiano", en Kai Ambos (coord.), *Imputación de crímenes de los subordinados al dirigente. Un estudio comparado*, GTZ, Fiscalía General de la Nación, Embajada Federal de Alemania, Georg-August-Universität Göttingen, Ed. Temis, 2008, pp. 153 y ss.

[1024] Al respecto *cfr*. *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre crímenes de derecho internacional*, Fundación para el debido proceso legal, 2009, pp. 119 y ss; Kai Ambos, "La responsabilidad del superior en

Frente a este fenómeno, el derecho internacional ha delineado, primero por vía jurisprudencial, y posteriormente por vía normativa, la figura de la responsabilidad de mando.[1025] De hecho, el instituto de la responsabilidad de mando tuvo un origen jurisprudencial[1026], y se estructuró a partir de principios generales, y no de una regla definida, formal y definitivamente establecida, y tan solo tardíamente fue positivizado en el derecho penal internacional y en el derecho internacional humanitario[1027].

Y a nivel normativo, este propósito se ha canalizado a través de distintas fórmulas que han evolucionado a lo largo del tiempo, y que incluso hoy en día coexisten en el derecho internacional y que son objeto de avivados debates. Es así como el artículo 86 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra establece la obligación de los Estados de reprimir las infracciones graves *"que resulten del incumplimiento del deber de actuar"*, con lo cual se entiende que los superiores deben ser sancionados cuando no toman las medidas adecuadas contra las graves infracciones cometidas por los subordinados, teniendo el deber de hacerlo. Precisando la directriz anterior, el artículo 86 determina que *"el hecho de que la infracción de los Convenios o del presente Protocolo haya sido cometida por un subordinado no exime de responsabilidad penal o disciplinaria, según el caso, a su superiores, si éstos sabían o poseían información que les hubiera permitido concluir, en las circunstancias del momento, que ese subordinado estaba cometiendo o iba a cometer tal infracción y si no tomaron todas las medidas factibles que estaban a su alcance para impedir o reprimir esta infracción".* A su turno, el artículo 87 detalla los deberes de los mandos militares, a efectos de precisar el alcance de su responsabilidad por los delitos cometidos por sus subordinados.

Por su parte, en el derecho internacional humanitario el Comité Internacional de la Cruz Roja plasmó el dispositivo de la responsabilidad de mando en la regla 153 de las Normas Consuetudinarias del Derecho Internacional

---

el Derecho Penal Internacional", Oscar Julián Guerrero y Mónica Kayán (trad.), en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Num. LII, enero de 1994, pp. 527-593; M.P.W. Browers, *The Law of Command Responsability*, Wolf Legal Publishers, Nimega 2012; Chantal Meloni, *Command responsibiliyu in international criminal law*, TMC Asser Press, La Haya 2010; Guénël Mettraux, *The Law of Coommand Responsibility*, Oxford University Press, Oxford 2012, p. 197; Kai Ambos, *La parte general del Derecho Penal Internacional. Bases para una elaboración dogmática*, Duncker & Humboldt, Konrad Adenauer Stiftung, Ed. Temis, Montevideo, 2005, pp. 295 y ss.

[1025] Sobre los elementos constitutivos de la responsabilidad de mando *cfr. Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre crímenes de derecho internacional*, Fundación para el debido proceso legal, 2009, pp. 119 y ss; Kai Ambos, "La responsabilidad del superior en el Derecho Penal Internacional", Oscar Julián Guerrero y Mónica Kayán (trad.), en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Num. LII, enero de 1994, pp. 527-593; M.P.W. Browers, *The Law of Command Responsability*, Wolf Legal Publishers, Nimega 2012; Chantal Meloni, *Command responsibiliyu in international criminal law*, TMC Asser Press, La Haya 2010; Guénël Mettraux, *The Law of Coommand Responsibility*, Oxford University Press, Oxford 2012, p. 197; Kai Ambos, *La parte general del Derecho Penal Internacional. Bases para una elaboración dogmática*, Duncker & Humboldt, Konrad Adenauer Stiftung, Ed. Temis, Montevideo, 2005, pp. 295 y ss.

[1026] Ejemplo de estos juicios son el llevado a cabo contra el general del Ejército japonés Tomoyuki Yamashita, y posteriormente los juicios de Nüremberg, los juicios llevados a cabo en el Tribunal Penal Militar Internacional para el Extremo Oriente-Tokio, por la Comisión de Crímenes de Guerra de las Naciones Unidas y por otros tribunales ad-hoc.

[1027] Sobre el origen y desarrollo de la figura de la responsabilidad de mando *cfr.* Kai Ambos, "La responsabilidad del superior en el Derecho Penal Internacional", en Oscar Julián Guerrero y Mónica Kayán (trad.), en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Núm. LII, enero de 1994, pp. 527-593.

Humanitario que establece que *"los jefes y otros mandos militares son penalmente responsables de los crímenes de guerra cometidos por sus subordinados si sabían, o deberían haber sabido, que éstos iban a cometer o estaban cometiendo tales crímenes y no tomaron todas las medidas razonables y necesarias a su alcance para evitar que se cometieran o, si se habían cometido, para castigar a los responsables".*

Igualmente, el Estatuto de Roma contiene dos formulaciones de la responsabilidad de mando, una para los miembros de la fuerza pública, y otra para los miembros de los demás tipos de organizaciones. Es así como el artículo 28 determina, en el contexto de la fuerza pública, que los jefes militares son *"penalmente responsables por los crímenes de la competencia de la Corte que hubieren sido cometidos por fuerzas bajo su mando y control efectivo, o su autoridad o control efectivo, según sea el caso, en razón de no haber ejercido un control apropiado sobre esas fuerzas cuando: i) hubiere*[n]*sabido o, en razón de las circunstancias del momento, hubiere debido saber que las fuerzas estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos; y ii) No hubiere[n] adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir o para poner el asunto en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento".* En los demás escenarios el artículo 28 b) precisa que la responsabilidad se configura cuando el superior *"hubiere tenido conocimiento o deliberadamente hubiere hecho caso omiso de información que indicase claramente que los subordinados estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos"* y *"los crímenes guardaren relación con actividades bajo su responsabilidad y control efectivo".*

Por otro lado, tanto en la dogmática como en la práctica jurídica se ha entendido que el fenómeno al que apunta el dispositivo de la responsabilidad de mando debe ser intervenida con las categorías tradicionales del derecho penal, y no solo con los instrumentos del derecho internacional, y que, propiamente hablando, el Estatuto de Roma no contiene títulos directos de imputación, sino mandatos de criminalización para el Estado, que deben ser materializados en el derecho interno.

Se ha afirmado, por ejemplo, que la omisión de medidas para prevenir la comisión de crímenes por parte de los subordinados puede canalizarse a través de la figura de la omisión impropia o comisión por omisión, y que la omisión de las medidas de represión, a través de estructuras alternativas, mediante tipos penales como el favorecimiento y la omisión de denuncia, o, eventualmente, a través de la figura de la complicidad[1028].

También se ha sostenido que los dirigentes de las organizaciones deben responder de los delitos cometidos por sus intermediarios en calidad de

[1028] Sobre el tratamiento jurídico de la omisión de medidas de represión por parte de los superiores, por la comisión de crímenes cometidos por sus subordinados, *cfr.* Carlos Alberto Suárez López, "Responsabilidad del superior en el Derecho Penal Internacional y posibilidad de aplicación en Colombia", en *Revista Derecho Penal Contemporáneo,* No. 54, enero-marzo 2016, pp. 91-146.

autores mediatos¸ partiendo de la base de que los denominados *"sujetos de atrás"* tienen el dominio del hecho; bajo este entendimiento, la autoría mediata se configura cuando los dirigentes de una organización tienen el dominio de la estructura criminal, los ejecutores materiales son fungibles, y la organización se encuentra desvinculada del orden jurídico. Igualmente, para justificar la criminalización de los máximos responsables se ha apelado a estructuras de imputación alternativas, a través de la tesis de la *coautoría*[1029], la tesis de la *autoría simultánea, accesoria o paralela*[1030], la teoría de la *determinación o inducción*[1031], y la teoría de la *complicidad necesaria.*

De este modo, las hipótesis que a la luz del derecho penal internacional y del derecho humanitario deben ser criminalizadas bajo la figura de la responsabilidad de mando, en la legislación doméstica podrían ser objeto de investigación, juzgamiento y sanción bajo las categorías de la dogmática penal.[1032]

[1029] Según esta teoría, en las hipótesis analizadas no podría configurarse una autoría mediata, dado que en estos casos el ejecutor material responde penalmente por sus actos, y ello es incompatible con la susodicha autoría; por ello, se postula la tesis de que la persona que ocupa la posición central de la organización es coautor, justamente porque domina la estructura criminal. Al respecto *cfr*. Fernando Velásquez Velásquez, *Derecho Penal. Parte General*, Bogotá, Comlibros, Librería Jurídica, 2009, 4ª ed., 2009, pp. 83-895; Álvaro Márquez Cárdenas, *La autoría mediada en el derecho penal. Formas de instrumentalización*, Eds. Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2004, p. 225 y ss; José Fernando Reyes Cuartas, "La autoría mediata con aparatos organizados de poder", en Jesús María Silva Sánchez (ed.), *Sobre el estado de la teoría del delito (Seminario en la Universidad Pompeu Fabra*, Ed.Civitas, Madrid, 2000, pp. 135 y ss; Abelardo Rivera Llano, *Derecho penal posmoderno*, Bogotá, Temis, 2005, pp. 471 y ss.

[1030] Según esta tesis, cuando se trata de aparatos de poder organizados, especialmente de origen estatal, se configura una autoría accesoria por cuanto la víctima sufre dos tipos de lesiones: una por vía de quien actúa directamente y realiza materialmente la conducta punitiva, y otra por vía del aparato estatal. Sobre esta teoría *cfr*. Carolina Bolea Bardon, *Autoría mediata en el derecho penal*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 361-362; Kai Ambos, *Dominio del hecho por dominio de voluntad en virtud de aparatos organizados de poder*, Manuel Cancio Meliá (trad.), Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Centro de Investigaciones de Derecho Penal y Filosofía del Derecho, 1998, p. 29; Kai Ambos, *La parte general del derecho penal internacional. Bases para una elaboración dogmática*, Ezequiel Malarino (trad.), Dincker & Humboldt, Konrad Adenauer Stiftung, Ed. Temis, 2005, p. 225.

[1031] Según esta teoría, los dirigentes ordenan y deciden el delito son inductores, los intermediarios que convencen a los ejecutores son cómplices, y los ejecutores son autores inmediatos. Con respecto a los mandos medios, que únicamente transmiten en cadena las órdenes de los superiores, se afirma que solo podrían ser cómplices de los delitos y no autores mediatos; Gimbernat Ordeig sostiene que, *"según [la teoría de la autoría mediata] es autor de la muerte de miles de personas el que, en su despacho, recibe la orden, descuelga el teléfono y ordena al comandante del campo de concentración que asesine, en las cámaras de gas, a tales y tales judíos. Es realmente autor este miembro intermedio? Él, que ni ha creado ni propagado la ideología que ha hecho posible la matanza; él, al que no se le ha ocurrido la idea del exterminio, sino que la ha encontrado ahí dada; él, que tampoco ha creado el aparato; que no ha sido la fuente de la orden, sino sólo un conducto; él, que no lleva a cabo, personalmente, el hecho material de causar la muerte. Es este realmente su hecho? Tiene dominio sobre él? No es, más bien, un mero colaborador, en un hecho que no es suyo, sino de otros, en un hecho sobre el que no tiene ninguna clase de dominio?";* por su parte, se afirma que los sujetos que se encuentran en la cúspide de la organización, deben responder como determinadores e inductores, en la medida en que los ejecutores materiales de los crímenes realizan las conductas típicas lo hacen en razón del designio de la voluntad de los altos mandos; y las personas que realizan los actos ejecutivos deben responder como autores inmediatos o directos, en tanto ellos ejecutan la conducta criminal.// Al respecto *cfr*. Carlos Alberto Suárez López, "Aproximación a la problemática de la responsabilidad de los jefes de las organizaciones criminales: un estudio del Derecho Comparado", en *Revi4sta Análisis Internacional*, No. 2, 2010, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá D.C., 2010, pp. 9-54; Enrique Gimbernat Ordeig, *Autor y cómplice en derecho penal*, Buenos Aires, B de F, 2007; Edgardo Alberto Donna, *La autoría y la participación criminal*, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2005, pp. 60 y ss; Alberto Suárez Sánchez, *Autoría*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p. 332.

[1032] Al respecto *cfr*. Alejandro Aponte Cardona, "Análisis crítico de la jurisprudencia penal nacional de crímenes internacionales: el caso colombiano", en Ricardo Posada Maya (coord.), *Temas de derecho penal*, Universidad de los Andes, Temis, Bogotá, 2008, pp. 113 y ss; Claudia López Díaz, "El caso colombiano", en Kai Ambos (coord.), *Imputación de crímenes de los subordinados al dirigente. Un estudio comparado*, GTZ, Fiscalía General de la Nación, Embajada Federal de Alemania, Georg-August-Universität Göttingen, Ed.

Desde esta perspectiva teórica, las regulaciones del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra, del Estatuto de Roma y de las Normas Consuetudinarias del Derecho Internacional Humanitario no serían títulos o estructuras autónomas de imputación, sino mandatos generales de penalización que deben ser concretados en el derecho interno a través de las categorías de la legislación doméstica. Desde este punto de vista, los desarrollos del derecho internacional relativos a la responsabilidad de mando tendrían una doble relevancia: por un lado, constituirían un mandato de adecuación de la legislación y la jurisprudencia del derecho interno, de suerte que aunque las formulaciones del derecho internacional del instituto de la responsabilidad de mando no constituye una estructura autónoma de imputación, sí debe tener encontrar un referente general o específico en el derecho interno; y adicionalmente, estas formulaciones delimitarían el ámbito de las competencias de la Corte Penal Internacional, y constituirían una hipótesis de responsabilidad que puede aplicar dicho tribunal.

Así las cosas, el punto de referencia para el análisis de la validez del Acto Legislativo 01 de 2017 es el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, más allá de las posibles formulaciones concretas que se puedan hacer del mismo. Y desde este punto de vista, la fórmula de la responsabilidad de mando del Estatuto de Roma no debe ser entendida como un tipo penal autónomo ni como una estructura rígida e inamovible que deba ser incorporada directamente en el derecho interno, sino como un deber de penalización que puede materializarse a través de las categorías que el constituyente o el legislador estime convenientes para enfrentar ese fenómeno específico. Y en este escenario, la cuestión relevante no es si la figura de la responsabilidad de mando se convierte en una estructura autónoma de imputación, ni si se reproducen los criterios de imputación previsto en el Estatuto de Roma, sino si se recoge y se criminaliza adecuadamente el fenómeno que se pretende atacar[1033]. Así pues, la fuente jurídica de la responsabilidad del superior no radica tanto en el artículo 28 del Estatuto de Roma, ni en el artículo 86 del Protocolo I adicional a la Convención de Ginebra, ni la Regla 153 de las Normas Consuetudinarias del Derecho Internacional Humanitario, sino el principio subyacente a todas estas normas, que exige responsabilizar a los superiores, militares y no militares,

---

Temis, 2008, pp. 153 y ss.; Carlos Alberto Suárez López, "Responsabilidad del superior en el Derecho Penal Internacional y posibilidad de aplicación en Colombia", en *Revista Derecho Penal Contemporáneo,* No. 54, enero-marzo 2016, pp. 91-146.

[1033] Aún más, se ha llegado a criticar la duplicación en el derecho interno de la fórmula del artículo 28 del Estatuto de Roma, por ser problemática desde la perspectiva de los principios de legalidad y proporcionalidad. Así, por ejemplo, éste parece asimilar dos hipótesis que desde el punto de vista de la política criminal y de los principios de lesividad y de proporcionalidad deberían tener un tratamiento distinto: la omisión de medidas para *prevenir* la comisión de delitos, y la omisión de medidas para *reprimir o sancionarlos[1033]:* dado que es más grave no impedir que se cometan crímenes cuando tiene la posibilidad y el deber de hacerlo, que no denunciar o adoptar medidas para un delito ya realizado sea objeto de investigación, juzgamiento y sanción, podría cuestionarse la asimilación de las dos modalidades de omisión mediante la estructuración de un único tipo penal.// Sobre los problemas interpretativos y aplicativos del artículo 28 del Estatuto de Roma *cfr.* Kai Ambos, "La responsabilidad del superior en el Derecho Penal Internacional", en Oscar Julián Guerrero y Mónica Kayán (trad.), en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales,* Núm. LII, enero de 1994, pp. 527-593..

por su omisión en el deber de prevenir y reprimir las conductas criminales de sus subordinados, habiendo tenido conocimiento o debiendo haber conocido de tal circunstancia[1034].

La Corte toma nota de las dificultades inherentes a este proceso de adecuación normativa, así como de las múltiples controversias a las que ha dado lugar. Se sostiene por ejemplo, que las estructuras ordinarias de imputación fueron concebidas en escenarios criminales distintos a los que dio lugar el instituto de la responsabilidad de mando en el derecho internacional, y que, por tanto, el fenómeno delictivo al que subyace dicha figura es difícil de encuadrar en las categorías clásicas del derecho penal. Kai Ambos sostiene, por ejemplo, que propiamente hablando, el citado instituto no es una modalidad de omisión impropia, ni una forma de responsabilidad por participación, ni un crimen doloso con o sin representación, ni una forma de autoría mediata: no se trataría de una comisión por omisión porque lo que se castiga no son los delitos de base que le serían atribuidos por no evitar un resultado que tendría el deber jurídico de evitar como garante, sino por incumplir un deber de control de los subordinados[1035]; tampoco se trataría de una modalidad de participación, teniendo en cuenta que la responsabilidad del superior se estructura en función de la omisión de las medidas de control orientadas a impedir el hecho principal y en función del conocimiento positivo de la ignorancia negligente sobre la inminente comisión de los delitos, mientras que en la participación se estructura en función la contribución o ayuda a la comisión de los delitos y de la intención y querer deliberado en la realización de los hechos punibles[1036]; y tampoco podría ser

---

[1034] Según David Cahen, *"la fuente jurídica primaria de la responsabilidad del superior no es el tan debatido artículo 28 del Estatuto de Roma. En realidad ese artículo no es nada más que un ejemplo de expresión convencional de un principio superior preexistente. Así las cosas, las discusiones actuales sobre el artículo 28 del Estatuto de Roma no dejan ver el panorama completo del DIH consuetudinario y del derecho penal internacional como fuentes principales de un principio cuyo perímetro es claro: concierne a civiles y a militares (por tanto, es más adecuado hablar de responsabilidad de los 'superiores' y no solo de los 'mandos'); se aplica tanto a fuerzas armadas estatales como a grupos armados no estatales; se activa en situación de control efectivo sobre personas subalternas (evidenciado por mando y autoridad de facto y de iure); y se relaciona no sólo con hechos conocidos sino también con aquellas conductas que los responsables deberían haber sabido (casos de negligencia consciente o de 'vista gorda').* David Cahen, *Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia debería incluir el concepto de responsabilidad penal de los superiores en su totalidad*, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2017. Documento disponible en http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/paz894.html. Último acceso: 20 de octubre de 2017.

[1035] Según Kai Ambos, *"el superior no 'comete' – en el sentido de un delito de omisión 'impropia' los crímenes base `por omisión' de su deber de vigilancia, sino que omite –en el sentido de un delito de omisión `propia' solamente la realización de determinados comportamientos debidos, con la consecuencia de que no se impide el resultado delictivo causado por el o los subordinados. De este modo, resulta claro que el quebrantamiento de la norma por el superior tiene otra cualidad que la del autor de un delito de omisión 'impropia'. Pero esto no solo porque en un delito de omisión 'impropia' junto con la lesión del bien jurídico –que también ocurre en un delito de omisión `propia` tiene lugar la responsabilidad especial del destinatario de la norma, sino también y justamente porque el superior no comete los 'crímenes base' ni por sí mismo, ni por medio de otro (como el autor de un delito de omisión 'impropia', por ejemplo, un homicidio por omisión), sino que solamente no cumple en modo debido el deber de vigilancia que le incumbe. De este modo, la responsabilidad del superior constituye un delito de omisión 'propia'".* Kai Ambos, *La parte general del Derecho Penal Internacional. Bases para una elaboración dogmática*, Ezequiel Malarino (trad.), Ed. Duncker y Humboldt, Konrad Adenauer Stiftung y Ed. Temis, Montevideo, 2005, p. 298-299.

[1036] Según Kai Ambos, *"La responsabilidad por omisión del superior debe ser diferenciada de una eventual responsabilidad por participación (...) Desde el punto de vista objetivo la diferencia reside ante todo en que el superior es responsable en primera linea por la omisión de emprender las medidas de control destinadas a impedir el hecho principal, mientras que el partícipe responde en razón de su ayuda –por lo general activa- al hecho principal (...) desde el punto de vista subjetivo la diferencia entre el art. 28 y la participación reside en que en el caso del superior es suficiente un saber positivo o una ignorancia*

asimilada a la autoría mediata, ya que esta última supone la emisión de una orden y en todo caso de una conducta positiva que tiene por objeto y efecto la comisión del crimen, mientras que en la responsabilidad del superior el delito se configura por la infracción a un deber de control, es decir, por una conducta omisiva[1037].

Sin embargo, pese a que la superposición de categorías pueda ser problemática, y pese a que no existe un consenso sobre la forma en que las estructuras clásicas de imputación penal puedan ser empleadas para sancionar las hipótesis fácticas a las que apunta la figura de la responsabilidad de mando en el derecho internacional, desde la perspectiva del juicio de sustitución el punto relevante es que los operadores de justicia cuentan con un amplio repertorio de títulos de imputación para investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra y que en el A.L. 01 de 2017 se ha consagrado una modalidad especifica de responsabilidad de mando para los militares. De este modo, lo decisivo desde el punto de vista constitucional es que los operadores de justicia cuentan con un muy amplio conjunto de instrumentos jurídicos para investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario[1038].

5.5.1.11. Ahora bien, en el contexto específico del Acto Legislativo 01 de 2017, el artículo transitorio 24 recogió la figura de la responsabilidad de mando para los miembros de la fuerza pública. Se trata entonces de una regulación especial que está llamada a operar, en primer lugar, para los delitos de base que fueron cometidos en el marco de conflicto armado, y, en segundo lugar, para el escenario de la fuerza pública.

Es así como el artículo transitorio 24 contiene dos tipos de directrices: por un lado, se determina el marco normativo del citado dispositivo, disponiendo que este se rige por *"el Código Penal colombiano, el Derecho Internacional Humanitario como ley especial, y las reglas operacionales de la Fuerza Pública en relación con el DIH siempre que ellas no sean contrarias a la normatividad legal".* Por otro lado, se fijan los criterios para la configuración de la responsabilidad, disponiendo lo siguiente: (i) el superior debe tener el

---

*negligente, mientras que, por el contrario, en el caso del partícipe se exige adicionalmente un querer (…)".*Kai Ambos, *La parte general del Derecho Penal Internacional. Bases para una elaboración dogmática*, Ezequiel Malarino (trad.), Ed. Duncker y Humboldt, Konrad Adenauer Stiftung y Ed. Temis, Montevideo, 2005, p. 299-300.

[1037] Según Kai Ambos, *"mientras que en el caso de la orden, que estructuralmente pertenece a la autoría mediata, se trata de una responsabilidad por una conducta positiva, en la responsabilidad del superior se penaliza una omisión".* Kai Ambos, *La parte general del Derecho Penal Internacional. Bases para una elaboración dogmática*, Ezequiel Malarino (trad.), Ed. Duncker y Humboldt, Konrad Adenauer Stiftung y Ed. Temis, Montevideo, 2005, p. 301-302

[1038] Sobre la superposición entre las categorías del derecho penal internacional y las de la dogmática penal, Kai Ambos sostiene que *"la responsabilidad del superior es una creación jurídica originaria del derecho penal internacional, la cual, si bien puede ser adjudicada en un plano absolutamente general a modelos de imputación fundados en la vigilancia del superior, no tiene ningún paralelo directo en los derechos nacionales, así que su elaboración dogmática solo limitadamente admite el recurso al derecho comparado".* Kai Ambos, *La parte general del Derecho Penal Internacional. Bases para una elaboración dogmática*, Duncker & Humboldt, Konrad Adenauer Stiftung, Ed. Temis, Montevideo, 2005, p. 296.

mando y el control efectivo de la conducta de los subordinados, de suerte que la responsabilidad no puede fundarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito de la jurisdicción; (iii) el mando y el control efectivo del superior sobre los subordinados exige que la conducta punible haya sido cometida dentro del área de responsabilidad asignada a la unidad bajo su mando y que tenga relación con las actividades de las cuales es responsable, que tenga la capacidad legal y material de emitir, modificar y hacer cumplir órdenes, que tenga la capacidad de desarrollar y ejecutar operaciones en el área donde se cometen los delitos, y que tenga la capacidad material y directa de tomar las medidas adecuadas para evitar o reprimir los delitos cometidos por los subordinados; (iii) que el superior tenga conocimiento actual o actualizable de la realización de los hechos punibles; (iv) que se hayan omitido las medidas a su alcance para prevenir, para evitar que se siguieran cometiendo o para promover las investigaciones respectivas, siempre que las condiciones fácticas lo permitiesen.

A juicio de este tribunal, la regulación anterior no comporta una sustitución del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de las graves violaciones a los derechos humanos y de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, por las siguientes razones:

- Primero, porque aunque la fórmula del artículo transitorio 24 no coincide en su integridad con la que se encuentra en el Estatuto de Roma, en la Regla 153 de las Normas Consuetudinarias del Derecho Internacional Humanitario o en el Protocolo I, lo cierto es que sí existe una coincidencia material en los elementos estructurales de la figura en todos estos instrumentos.

En efecto, tal como se explicó en los párrafos precedentes, el dispositivo de la responsabilidad de mando apunta a un fenómeno específico, en el que, en el marco de estructuras de poder organizadas jerárquicamente, quienes tienen el mando efectivo de una organización omiten adoptar medidas razonables y adecuadas para prevenir o para reprimir las conductas delictivas de sus subordinados, cuando aquellos cuentan con los elementos de juicio para conocer de la potencial o actual comisión de delitos.

Como puede advertirse, los elementos estructurales de la figura delineados en el derecho internacional se encuentran reflejados en el artículo transitorio 24: (i) en uno y otro caso se establece la responsabilidad por el hecho de un tercero, y en particular, la responsabilidad de quienes tienen la autoridad y el control efectivo dentro de una organización por los delitos cometidos por sus subordinados; (ii) en uno y otro caso la responsabilidad por el hecho del otro se configura por una conducta omisiva, esto es, no por contribuir positivamente a la realización de delitos, sino por no adoptar medidas para evitar o para sancionar su comisión; (iii) tercero, en uno y otro caso la responsabilidad se extiende tanto a la hipótesis de la omisión de medidas de prevención de delitos aún no perpetrados, como a la omisión de medidas de sanción de crímenes ya cometidos; (iv) finalmente, en uno y otro caso se exige un elemento subjetivo que descarta la responsabilidad objetiva, ya que

quien tiene el mando debe haber tenido el conocimiento, o al menos debe haber contado con los elementos de juicio para poder inferir la actual o potencial comisión de delitos.

En este orden de ideas, es claro que la fórmula del artículo transitorio 24 apunta al mismo fenómeno del derecho internacional, y que las diferencias versan sobre el alcance específico de algunos de los criterios de valoración para determinar la configuración de la figura, y no sobre sus elementos estructurales. Así, el artículo 28 del Estatuto de Roma se refiere genéricamente a la responsabilidad de quienes tienen el mando y el control efectivo, o la autoridad y el control efectivo, mientras que el artículo transitorio 24 no solo introduce la exigencia anterior, sino que además especifica los criterios de valoración de este requisito en el escenario de la fuerza pública, determinando que las conductas punibles deben haber sido cometidas dentro del área de responsabilidad asignada a la unidad bajo el mando del implicado, y que éste debe tener la capacidad legal y materia para emitir órdenes, de modificarlas y de hacerlas cumplir, así como la capacidad efectiva de desarrollar y ejecutar operaciones donde se cometieron los delitos, y de tomar medidas adecuadas para evitar o reprimir la conducta punibles de los subordinados. De igual modo, el artículo 28 del Estatuto de Roma se refiere al elemento subjetivo exigiendo que el superior debe *"haber sabido o, en razón de las circunstancias del momento, hubiere debido saber que las fuerzas estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos"*, mientras que la fórmula del artículo transitorio 24 coincide con la fórmula del Protocolo I adicional a la Convención de Ginebra, ya que la alusión al *"conocimiento actual o actualizable"* como requisito para la configuración de la responsabilidad, debe ser interpretada en concordancia con la exigencia del mismo precepto sobre la necesidad de que el superior cuente con *"información a su disposición, antes, durante o después de la realización de la respectiva conducta".* Y mientras el artículo transitorio 24 se refiere al control efectivo sobre la conducta delictiva del subordinado, el Estatuto de Roma exige el control general sobre el subalterno.

Como puede advertirse, la fórmula del artículo transitorio 24 recoge los elementos básicos del instituto de la responsabilidad de mando, tal como ha sido entendida en el derecho internacional, y en particular, en el Protocolo I a la Convención de Ginebra, en el Estatuto de Roma y en las Normas Consuetudinarias del Derecho Internacional Humanitario, sin que pueda evidenciarse que las diferencias registradas impliquen una transformación sustantiva que se traduzca en una anulación de la prohibición de la impunidad.

- Asimismo, debe tenerse en cuenta que la figura de la responsabilidad de mando no fue concebida para criminalizar a quienes cumplen un rol esencial en la acción criminal, sino para sancionar un fenómeno delictivo muy específico, referido a la omisión en el deber de control de los subordinados. Por tanto, las diferencias entre el artículo transitorio 24 y los estándares del Estatuto de Roma no implican automáticamente una anulación del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos

humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario, pues en escenarios de transición este deber podría contraerse, como efectivamente ocurre en el actual escenario de transición, a los máximos responsables, es decir, a quienes cumplen un papel esencial en la comisión de los delitos de genocidio, de lesa humanidad y de los crímenes de guerra, y la omisión en el deber de control no envuelve necesariamente la condición de máximo responsable.

- Además, la existencia una regulación especial y diferenciada para los miembros de la fuerza pública se explica y se justifica por el escenario transicional en el que se inserta el Acto Legislativo 01 de 2017, acto que deliberadamente buscó fijar un régimen especial de responsabilidad penal que tiene como contrapartida una ganancia sustantiva en términos de la consecución de la paz, de la verdad, de la reparación, y de la no repetición.

Es así como el referido acto legislativo faculta al Estado para renunciar a la sanción de quienes no son los máximos responsables de los delitos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado, así como para instaurar un tratamiento penal especial que suprime, al menos parcialmente, el contenido retributivo del sistema sancionatorio, y que se concentra, en cambio, en los componentes restaurativos y reparativos de la pena.

La regulación de la figura de la responsabilidad de mando contenida en el artículo transitorio 24 se inscribe dentro de esta lógica, estableciendo unos criterios especiales de responsabilidad penal, y materializando la exigencia de que exista un régimen punitivo simétrico para los distintos actores del conflicto armado.

- Finalmente, no encuentra la Corte que la remisión del artículo transitorio 24 del Acto Legislativo 01 de 2017 a la legislación doméstica, al derecho operacional de la fuerza pública y al derecho internacional humanitario, más no al Derecho Penal Internacional, se traduzca en una supresión del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Debe tenerse en cuenta que la legislación interna y el artículo transitorio 24 proveen las herramientas para la criminalización de los máximos responsables de los delitos de genocidio, de los crímenes de guerra y de los delitos de lesa humanidad cometidas en el contexto del conflicto armado, y en particular, a los superiores jerárquicos en la fuerza pública que omitieron adoptar las medidas para evitar o para sancionar la comisión de delitos por parte de sus subordinados en este escenario.

5.5.1.12. Así las cosas, la Sala Plena concluye que el artículo transitorio 24 del Acto Legislativo 01 de 2017, que atribuye la competencia a la Jurisdicción Especial para la Paz para establecer la responsabilidad penal de los miembros de las fuerzas militares con fundamento en la figura de la responsabilidad de mando, no sustituye el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las

infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Primero, aunque la referida disposición se refiere exclusivamente a la responsabilidad de mando en el contexto de la fuerza pública, y aunque ninguna otra disposición del Acto Legislativo 01 de 2017 regula este título de imputación en el contexto de otras organizaciones, la circunstancia anterior no deviene en un nuevo escenario de impunidad, ya que los operadores de justicia siguen contando con las herramientas normativas, tanto de la legislación doméstica como del derecho internacional, para investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los delitos más graves cometidos en el marco del conflicto armado. Es decir, el efecto jurídico de la limitación del artículo transitorio 24 no es que la figura de la responsabilidad de mando no pueda ser empleada para sujetos distintos a los miembros de la fuerza pública, sino solo que los criterios específicos allí vertidos son aplicables únicamente a este universo de personas.

Y segundo, pese a que la fórmula del artículo transitorio 24, referida a los miembros de la fuerza pública, no coincide con la que se encuentra plasmada en el Estatuto de Roma, la diferencia anterior no se traduce en una anulación de la Carta Política, por las siguientes razones: (i) primero, porque la sustitución no se configura cuando el derecho interno no replica las fórmulas del derecho internacional, sino cuando estas diferencias anulan el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario; (ii) segundo, porque el artículo transitorio 28 del Estatuto de Roma no es una estructura autónoma de imputación sino un mandato general de criminalización, mandato este que se ha materializa a través de las estructuras generales de imputación penal previstas en el derecho interno, y en el caso de los miembros de la fuerza pública para los delitos de base cometidos en el contexto del conflicto armado, a través del mencionado artículo transitorio 24; (iii) tercero, porque la figura de la responsabilidad de mando no apunta necesariamente a los máximos responsables de los delitos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado; (iii) cuarto, porque la disposición objeto de análisis recoge la figura de la responsabilidad de mando siguiendo los lineamientos generales del derecho internacional.

En este contexto debe tenerse en cuenta que, en realidad, el artículo transitorio 24 comporta una habilitación a la Jurisdicción Especial para la Paz para que en este sistema de justicia transicional determine o no la configuración de la responsabilidad con fundamento en la figura de la responsabilidad de mando,

La habilitación para la reincorporación a la vida política

5.5.1.6. De igual modo, la Sala también desestima los señalamientos de algunos de los intervinientes, en el sentido de que la habilitación contenida en el artículo transitorio 20 para las personas que han sido condenadas por cometer delitos en el marco del conflicto armado, sea por la JEP o por la justicia ordinaria, para reincorporarse en la vida pública, habría sustituido el

deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. A juicio de la Corte, un correcto entendimiento de esta habilitación descarta estas dudas sobre la anulación del deber de sancionar los peores crímenes cometidos en el marco del conflicto armado.

En efecto, el referido precepto establece los efectos jurídicos de las sanciones penales impuestas por los delitos cometidos en el marco del conflicto armado, disponiendo que las penas impuestas por la JEP no inhabilitarán para participar en política ni limitarán el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política, y que las impuestas por la justicia ordinaria con respecto a las personas que pertenecen a organizaciones rebeldes que han firmado un acuerdo de paz con el Gobierno, quedarán en efecto suspensivo para los efectos de la reincorporación política, hasta tanto estas condenas hayan sido tratadas por la propia JEP.

La Corte estima que aunque estas dos medidas se orientan a materializar las exigencias inherentes a la terminación del conflicto armado y al principio de participación política como eje esencial del ordenamiento superior, en cualquier caso deben ser articuladas con el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, dado que la participación en la vida política de quienes han sido condenados por la justicia ordinaria o por la propia JEP durante el cumplimiento de las sanciones privativas de la libertad, podría reñir con la obligación del Estado de imponer sanciones efectivas a los máximos responsables de los delitos de genocidio, de los crímenes de guerra y de los delitos de lesa humanidad cometidos en el marco de conflicto armado.

En efecto, la reincorporación a la vida pública de quienes han intervenido en el conflicto armado constituye un elemento decisivo y determinante del proceso de paz, teniendo en cuenta, por un lado, que una de las razones que han esgrimido quienes han participado en los escenarios de violencia generalizada y sistemática del país es la carencia de espacios de participación democrática para canalizar las necesidades, los intereses y las expectativas de todo el conglomerado social, y por otro lado, que la disposición de los grupos armados al margen de la ley para entregar las armas ha estado condicionada a que se abran estos espacios de participación política, para *"sustituir las armas por la política".* De este modo, la reincorporación a la vida pública de quienes intervinieron en el conflicto armado, particularmente de los grupos armados al margen de la ley, constituye un elemento crucial en el proceso de construcción de una paz estable y duradera.

Adicionalmente, tal como se definió en la sentencia C-577 de 2014[1039], la participación constituye un componente esencial de la Carta Política, por lo cual ningún diseño institucional podría prescindir del mismo, ni siquiera en un escenario de transición. En este fallo la Corte se pronunció sobre la validez

[1039] M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

de la disposición de la reforma constitucional que introdujo el marco jurídico para la paz, que habilitó al legislador estatutario para definir cuáles son los delitos considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política, y que, al mismo, tiempo, excluyó de esta calificación los crímenes de lesa humanidad y el genocidio, delitos respecto de los cuales excluyó la participación en política y la facultad para ser elegido. En dicha oportunidad este Tribunal declaró la exequibilidad de la citada disposición, argumentando, primero, que en tanto el Estado colombiano se fundaba en el principio democrático, la participación constituía un elemento esencial del ordenamiento superior que debía irradiar todos los espacios de la vida económica, social y política, incluyendo los escenarios de transición; segundo, que la reincorporación en la vida política de las personas desmovilizadas era inherente a los procesos de reconciliación y que constituía una importante garantía de no repetición; y finalmente, que sin perjuicio de lo anterior, y al tenor de lo dispuesto en la correspondiente reforma constitucional, la citada reincorporación no era viable respecto las infracciones más graves, y que, en cualquier caso, esta suponía como condición previa el cumplimiento de la pena impuesta por el sistema judicial.

De este modo, en principio, la reincorporación a la vida pública de las personas que han participado en el conflicto armado es consecuente con la naturaleza del proceso transicional en el que se inscribe la medida, y con el marco democrático al que responde el ordenamiento constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte encuentra que las medidas de reincorporación a la vida pública deben ser articuladas con el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Lo anterior por dos razones fundamentales: (i) primero, porque las sanciones penales, tal como han sido concebidas en el ordenamiento jurídico, envuelven ellas mismas una restricción para participar en la vida pública, en el entendido de que los delitos, incluso aquellos que se estatuyen en función de bienes jurídicos individuales como la vida o la integridad personal, envuelven una agresión a la comunidad política; en este orden de ideas, una habilitación abierta e irrestricta para participar en política y para ejercer los derechos de participación política sin ninguna limitación durante el cumplimiento de las penas, podría implicar una anulación de este componente de las mismas; (ii) y segundo, porque las sanciones penales envuelven también una restricción al ejercicio de los derechos y libertades individuales, restricción que, de ser real y efectiva, eventualmente podría impedir cumplir simultáneamente con las labores propias de la participación en política y del ejercicio de los cargos públicos.

Con respecto a lo primero, la Sala encuentra que, efectivamente, en la medida en que los delitos constituyen las peores formas de agresión a la comunidad política, el sistema punitivo se ha estructurado en función de la necesidad de restringir la participación en este escenario durante el cumplimiento de las penas privativas de la libertad o como consecuencia de la pena principal de

inhabilitación, y que el nivel de restricción debe ser directamente proporcional a la gravedad de los crímenes cometidos. De hecho, el Código Penal contempla expresamente como una pena principal la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, que según el artículo 44 del Código Penal tiene como efecto jurídico la privación *"de la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales",* y que según el artículo 51 del mismo cuerpo normativo, puede tener una duración entre cinco y 20 años. De igual modo, la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas constituye una pena accesoria a toda pena principal de prisión por el mismo tiempo de esta última y hasta por una tercera parte más.

Pero además, las penas envuelven otro componente, adicional a la restricción al ejercicio de los derechos de participación política: la restricción al ejercicio de derechos y libertades individuales. Desde esta perspectiva, la posibilidad de participar en política y de ocupar cargos públicos, mientras simultáneamente se cumple una condena, podría implicar un vaciamiento del contenido retributivo de la pena, teniendo en consideración que tanto la participación en política como la ocupación y el ejercicio de cargos públicos suponen un nivel importante de dedicación y la realización de actividades que eventualmente podrían ser incompatibles con las restricciones a la libertad propias de las sanciones penales. Desplazamientos continuos a lo largo del territorio nacional e incluso por fuera de este, interacción permanente con la comunidad, trato con los medios de comunicación y con actores económicos, sociales y políticos, realización de campañas, búsqueda de patrocinio financiero, asistencia a eventos sociales, culturales y deportivos, labores de investigación, o actividad en las redes sociales, entre muchas otras, son labores cuya realización solo es posible en el marco de la plena libertad, y que por tanto, podrían ser irreconciliables con el cumplimiento simultáneo de las sanciones penales. Podría incluso pensarse que esta incompatibilidad se presenta en el marco de las penas alternativas a las que apunta la justicia transicional. Piénsese por ejemplo en la restricción a la libertad propia de la detención domiciliaria o de restricción a la circulación en determinado perímetro; el cumplimiento real y efectivo de cualquiera de estas sanciones eventualmente podría impedir asistir regularmente al lugar de trabajo como servidor público, o realizar las actividades propias de la participación en política. En un escenario como este, la pretensión de cumplir las penas, y de simultáneamente participar en política u ocupar cargos públicos, sería posible sólo a condición de que se sustraiga de las mismas su contenido retributivo y se mantengan nominalmente solo como un elemento figurativo, o de que se suspenda formalmente su ejecución. En cualquiera de estos dos escenarios, ambos contemplados en el artículo transitorio 20 del Acto Legislativo 01 de 2017, se incumpliría el deber del Estado de imponer sanciones efectivas para las graves violaciones a los derechos humanos y para las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

En definitiva, la Sala encuentra que, por un lado, la habilitación para la reincorporación en la vida pública constituye un elemento estructural del proceso de construcción de una paz estable y duradera, y que además, es

consistente con los imperativos que se derivan del principio de participación como eje esencial del ordenamiento superior, pero que, por otro lado, esta medida podría vaciar de contenido y eliminar la eficacia de las penas impuestas por los delitos cometidos en el marco del conflicto armado, y que por esta vía se podría desconocer el deber del Estado de imponer sanciones efectivas a los máximos responsables de los delitos más graves y representativos.

A juicio de esta Sala, la aparente dicotomía puede resolverse favorablemente si se articulan adecuadamente los elementos del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Primero, debe tenerse en cuenta que dentro de la lógica del Acto Legislativo 01 de 2017, el régimen sancionatorio hace prevalecer los componentes restaurativos y reparativos de las penas, sobre el componente retributivo. Desde esta perspectiva, los señalamientos acerca de la oposición irresoluble entre la habilitación para la reincorporación en política y el cumplimiento de las penas impuestas por la JEP y por la justicia ordinaria podrían superarse, porque como estas ya tienen una naturaleza, un contenido y un alcance distinto, podrían cumplirse satisfactoriamente en este nuevo escenario.

Segundo, como todos los beneficios, tratamientos penales, derechos y demás efectos jurídicos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2017 están sujetos al régimen de condicionalidades, para la Corte es claro que las medidas previstas en el artículo transitorio 20 y en el artículo 3 para la reincorporación en la vida política, se encuentran supeditadas a este régimen, y en particular, a la dejación de armas, a la contribución efectiva al éxito del proceso de reincorporación a la vida civil, al aporte de verdad, a la implementación de garantías de no repetición, a la contribución a la reparación de las víctimas, y a la entrega de menores de edad, según calificación que debe hacer la propia Jurisdicción Especial para la Paz a partir de criterios objetivos y empíricamente verificables que demuestren que la reincorporación en la vida política ha tenido como contrapartida una ganancia en términos de consecución de la verdad, de la reparación a las víctimas y de la construcción de una paz estable y duradera.

Esta sujeción de la reincorporación a la vida pública al sistema de condicionalidades implica, entre otras cosas, lo siguiente: (i) que las personas que no contribuyan a la consecución de los objetivos del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición no pueden acceder a la habilitación prevista en el artículo transitorio 20; (ii) que las personas que habiendo accedido a la habilitación prevista en el artículo transitorio 20, pueden perderla si incumplen las condiciones del sistema, según calificación que haga la Jurisdicción Especial para la Paz; (iii) que las personas a las que se les impongan las sanciones ordinarias previstas en el Acto Legislativo 01 de 2017, no podrán ser destinatarias de la habilitación prevista en el artículo transitorio 20, puesto que, precisamente, este tipo de sanciones proceden cuando las personas que cometieron delitos en el marco del conflicto, no

hicieron los aportes requeridos al sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición, para acceder a los beneficios y tratamientos penales especiales; (iv) que aunque la habilitación para participar en política y para ejercer los demás derechos de participación política en principio comprende a las personas que han sido sancionadas por la justicia ordinaria, por vía de la suspensión de la condena prevista en el parágrafo del artículo transitorio 20, dicha suspensión de inhabilidades también se encuentra condicionada al cumplimiento progresivo y de buena fe de las obligaciones previstas en el Acto Legislativo 01 de 2017, y en particular, las relativas a la dejación de armas, al sometimiento al sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, la atención de las obligaciones ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y ante la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y al compromiso de no reincidencia; (v) que en el caso específico de los miembros de las FARC, para efectos de la inscripción de sus candidatos, corresponderá al Alto Comisionado para la Paz certificar acerca de la pertenencia de las FARC, y al Secretario Ejecutivo de la JEP, sobre el compromiso de sometimiento al sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición; asimismo, las demás obligaciones propias del sistema de condicionalidades se cumplirán de manera progresiva, según el diseño y el momento de entrada en funcionamiento de los diferentes componentes del modelo; (vi) que corresponde a la JEP verificar el cumplimiento del sistema de condicionalidades, así como levantar las medidas de suspensión de las condenas, en caso de incumplimiento.

Y finalmente, como la investigación, juzgamiento y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario constituye un deber ineludible del Estado al que no puede sustraerse el sistema judicial, la Corte entiende que el artículo transitorio 20 debe ser entendido en el sentido de que la Jurisdicción Especial para la Paz preserva la facultad para determinar en cada caso si la sanción impuesta es o no compatible con la reincorporación simultánea en la vida pública y con el ejercicio de los derechos de participación política. Para estos efectos, la Jurisdicción Especial para la Paz deberá tener en cuenta distintos factores, entre ellos, los siguientes: (i) la naturaleza de la sanción impuesta, los componentes que la integran, y las finalidades de disuasión, retribución, rehabilitación y restauración a las que atiende; (ii) la gravedad de la infracción cometida; (iii) el grado de responsabilidad del autor del delito; (iv) la intención genuina del autor del delito de responder ante la justicia. En síntesis, la JEP deberá establecer si el cumplimiento de la pena puede ejercerse simultáneamente con el ejercicio de los distintos derechos de participación política, garantizando el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como el de asegurar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición.

Desde esta perspectiva, el artículo transitorio 20, así entendido e interpretado, preserva la exigencia de la sentencia C-577 de 2017 de garantizar la efectividad de las penas en los procesos de reincorporación a la vida política.

En este caso, teniendo en cuenta la especial naturaleza de las sanciones que se imponen en el marco del Jurisdicción Especial para la Paz, será dicha instancia la que determine en cado caso la viabilidad de la reincorporación y el cumplimiento simultáneo de la pena, a la luz del principio general de efectividad de las mismas.

5.5.1.7. De este modo, la Corte encuentra que el Acto Legislativo 01 de 2017 no sustituyó el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ya que aunque creó un régimen especial para juzgar los delitos cometidos en el marco del conflicto armado que flexibiliza los estándares previstos en la ley ordinaria, contemplando distintas modalidades de renuncia a la persecución judicial de los delitos, la suspensión total o parcial de ejecución de la condena, y la aplicación de penas especiales, se preservó el sustrato básico del citado principio, al disponer la sanción efectiva para todas las personas que haya cumplido un rol esencial en la comisión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y los delitos de genocidio en el contexto del conflicto armado.

Los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación

5.5.1.8. Con respecto al sistema de garantías a las víctimas, la Corte encuentra que el nuevo modelo, considerado en su conjunto, preserva el sustrato básico de los derechos de las víctimas, y que por tanto el Congreso no se desbordó en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución, pese a que algunos de sus componentes podrían implicar una limitación relativa a los derechos a la verdad, a la justicia o a la reparación.

En principio, el Acto Legislativo 01 de 2017 considera que el reconocimiento de los derechos de las víctimas constituye el eje transversal del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. De hecho, la reforma constitucional afirma la centralidad de las víctimas en el sistema transicional, disponiendo que tanto las instituciones como las herramientas del mismo se estructuran en función de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Es así como desde el mismo artículo 1 se establece que *"el Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas (...) del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición".* Y a lo largo del Acto Legislativo se replica esta idea con fórmulas semejantes: el artículo transitorio 5 establece que *"para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia (...) es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición;* el artículo transitorio 12 dispone que las normas que regulen la Jurisdicción Especial para la Paz deben incluir las garantías procesales en favor de las víctimas para garantizar sus derechos a la verdad, a la justicia y a la no repetición, así como la condicionalidad del tratamiento penal especial *"a la garantía de los derechos de las víctimas, centralidad de las víctimas, integralidad, debido proceso, no regresividad en el reconocimiento de derechos y enfoque diferencial y de género".*

5.5.1.9. No obstante lo anterior, a lo largo del mismo Acto Legislativo 01 de 2017 se encuentran una serie de restricciones a los citados derechos. Así, con respecto al derecho de las víctimas a la justicia, la reforma constitucional contiene tres tipos de restricciones:

- Primero, el Acto Legislativo 01 de 2017 preserva el deber de investigar, juzgar y sancionar únicamente respecto de los máximos responsables de los delitos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado, mientras que respecto de las demás formas de criminalidad se faculta al legislador para renunciar a su persecución. Es así como el artículo 3 determina que *"el Congreso de la República, por iniciativa del Congreso Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática (...) y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados".* De este modo, el Estado puede renunciar a la persecución penal de quienes no cumplieron un rol esencial en la realización de los delitos cometidos en el marco del conflicto, y respecto de todas aquellas formas de criminalidad que no tienen la connotación de delito de lesa humanidad, de genocidio o de crimen de guerra, a través de dispositivos como la suspensión total de la ejecución de la condena, el indulto o la amnistías.

Aunque desde la perspectiva del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario es constitucionalmente admisible una restricción semejante en un escenario de transición, porque en estos contextos de violación masiva y sistemática de derechos resulta indispensable concentrar la función persecutoria en los máximos responsables y en aquellas formas de criminalidad que tienen una mayor gravedad, desde la perspectiva de las víctimas el *"máximo responsable"* es también la persona concreta, de carne y hueso, con un rostro y un cuerpo determinado, que materializó el plan criminal en un día, en una hora y en un lugar determinado, así este no haya cumplido un rol esencial dentro del plan criminal. De igual modo, mientras que desde la perspectiva del Estado resulta indispensable concentrar la función persecutoria en los delitos más graves y representativos, para las víctimas todos los crímenes cometidos en su contra son graves y representativos, y para éstas es irrelevante que el crimen del que fueron objeto sean o no paradigmáticos de las distintas formas de violencia en el país, o de que encuadre específicamente dentro de las categorías de delito de lesa humanidad, de genocidio o de crimen de guerra.

- Pero incluso respecto de los máximos responsables de los delitos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado, el Acto Legislativo 01 de 2017 introduce un régimen especial y diferenciado que flexibiliza los estándares ordinarios del sistema de justicia, y que contempla un sistema punitivo concentrado en el componente restaurativo y reparativo

de las penas, más que en el componente retributivo y más que en la restricción de derechos y libertades. Es así como el Acto Legislativo habilita al legislador para establecer la suspensión de la ejecución de la pena, y la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas y modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena, tal como se encuentra previsto en el artículo 3. Incluso, el artículo transitorio 13 remite directamente al régimen sancionatorio dispuesto en el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, que contemplan las sanciones propias, las alterativas y las ordinarias, en las cuales la restricción de los derechos y las libertades tiene un peso relativo menor.

Es así como el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2017 establece que *"el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria (...) establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena (...)".* Por su parte, el artículo transitorio 13 determina, en relación con el régimen punitivo, que *"las sanciones podrán ser propias, alternativas u ordinarias y en todos los casos se impondrán en los términos previstos en los numerales 60, 61 y 62 y en el listado de sanciones del sub-punto 5.12 del Acuerdo Final".* El régimen sancionatorio difiere tanto en el tipo de penas, como en su duración: en las denominadas *"sanciones propias de la JEP",* que se imponen a quienes reconocen verdad y responsabilidad ante la Sala de Reconocimiento respecto de las infracciones de mayor gravedad, tienen una duración máxima de ocho años, y las restricciones a la libertades y derechos deben establecerse en función de la necesidad de asegurar las funciones restaurativas y reparadoras de la pena, y en ningún caso podrán consistir en prisión, cárcel o medidas equivalentes. Las denominadas *"sanciones alternativas",* aplicables cuando el reconocimiento de la verdad se produce tardíamente, pueden dar lugar a penas privativas de la libertad hasta por ocho años para las infracciones más graves cometidas en el marco del conflicto armado. Finalmente, respecto de las denominadas *"sanciones ordinarias"*, procedentes cuando no exista reconocimiento de verdad y responsabilidad, *"cumplirán las funciones previstas en las normas penales, sin perjuicio de que se obtengan redenciones en la privación de la libertad, siempre y cuando el condenado se comprometa a contribuir con su resocialización a través del trabajo, capacitación o estudio durante el tiempo que permanezca privado de la libertad"*, y que, cuando corresponda a infracciones muy graves, la pena oscila entre los 15 y 20 años.

- Asimismo, respecto de las condenas ya impuestas por la justicia ordinaria por delitos cometidos en el marco del conflicto armado, el artículo transitorio 11 habilita a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz para ordenar la sustitución de las penas impuestas por la justicia ordinaria, por las propias o alternativas de la Jurisdicción Especial para la Paz, y para que, en el marco de esta revisión, declare cumplido el componente de restricción de libertades y derechos, dejando a salvo únicamente el componente restaurativo, en caso de que proceda.

- Finalmente, con respecto al derecho a la reparación integral, el Acto Legislativo introduce algunas restricciones que eventualmente podrían diluir los derechos de las víctimas, por no haberse determinado los elementos estructurales o directrices especificas en relación con el sistema de reparación, por la introducción de restricciones al deber de los victimarios de concurrir en la reparación material de las víctimas, y por la introducción de limitaciones al contenido y alcance de la reparación material en función de la disponibilidad presupuestal del Estado.

Es así como el Acto Legislativo 01 de 2017 se refiere sistemáticamente a lo largo de todo su contenido al derecho de las víctimas a ser reparadas, pero no fija los elementos estructurales del modelo de reparación. El artículo transitorio 18 determina que el Estado debe garantizar este derecho, y que lo debe hacer de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva, teniendo en cuenta el universo total de víctimas, y atendiendo al objetivo de asegurar la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles, dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional.

Asimismo, los artículos transitorios 18 y 26 liberan parcialmente a los victimarios de la obligación de reparar a las víctimas, al determinar, en el primero de estos preceptos, que *"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".* Y en el segundo precepto se establece, en relación con los miembros de la fuerza pública, que contra ellos no procede la acción de repetición y el llamamiento en garantía contemplado en el artículo 90 superior, sin perjuicio de su deber de contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la reparación no monetaria de las víctimas y a garantizar la no repetición.

Finalmente, el artículo transitorio 18 parece sugerir que el Estado se encuentra autorizado a supeditar la reparación material a la disponibilidad de recursos presupuestales, y a limitarla, en caso de que estos no sean suficientes. Según advirtieron varios de los intervinientes, estas restricciones envolverían una sustitución del deber de los Estados de asegurar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.

5.5.1.10. A juicio de este Tribunal, aunque los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición comportan una restricción a los derechos de las víctimas, la misma no configura una sustitución de los ejes transversales de la Constitución Política y, por tanto, el constituyente secundario no se desbordó en el ejercicio del poder de reforma constitucional. Dos razones explican esta conclusión: por un lado, el esquema de garantías a las víctimas está fundado sobre la idea de que ninguno de los componentes que integran el sistema por sí solo garantiza y satisface integralmente los derechos de estas personas, sino el balance global de todos ellos, por lo cual,

el análisis del juez constitucional no está orientado a una consideración individualizada y fragmentaria de las medidas restrictivas de los derechos, sino a evaluar el sistema examinado en su conjunto, a efectos de determinar si dentro este balance global la respuesta del Estado a las violaciones de los derechos de las víctimas es consistente y proporcional al daño sufrido por éstas. Y en segundo lugar, el escenario en el que se inscriben los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición es relevante en el análisis constitucional, pues implica responder a un contexto de violación masiva y sistemática de derechos que se prolongó temporalmente durante varias décadas y que se extendió a todo el país, por lo cual, la respuesta estatal a la vulneración de los derechos humanos de las víctimas debe ajustarse a las particularidades de este escenario, y no replicar el modelo individual de atención a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Partiendo de estas dos premisas, la Corte encuentra que los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición no sustituyen el deber del Estado de asegurar los derechos de las víctimas.

- Primero, si bien es cierto que el derecho a la justicia se encuentra limitado porque el Estado puede renunciar a la persecución de los delitos que no tienen la connotación de crímenes de guerra, de genocidio o de delitos de lesa humanidad y a la persecución de quienes no cumplieron un rol esencial en su realización; porque dentro del esquema punitivo se elimina o se reduce el componente retributivo de las penas, esto es, la restricción al ejercicio de los derechos y libertades propio del sistema pena; y porque en cualquier caso el Acto Legislativo 01 de 2017 no fija unos mínimos inamovibles que integran el componente restaurativo y reparador de las penas, no es menos cierto que mediante el sistema de condicionalidades se asegura que las renuncias en términos de justicia tienen como contrapartida una ganancia en términos de reconocimiento de la verdad y de reparación a las víctimas.

Tal como se explicó en los acápites precedentes, el acceso y la permanencia en el régimen especial de justicia se encuentra supeditado a un estricto y riguroso sistema de condicionalidades que exige como requisito previo contribuciones objetivas a la restauración de los derechos tanto de la sociedad, como de las víctimas, y que comprenden, por ejemplo, la dejación de las armas, la reincorporación a la vida civil, el reconocimiento de la verdad, la no repetición de los delitos, la reparación de las víctimas, la entrega de los bienes y activos y la denuncia de tales bienes, y la entrega de los menores de edad, previa calificación de la Jurisdicción Especial para la Paz. En este orden de ideas se tiene lo siguiente: (i) por un lado, el Estado preserva el sustrato básico del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en tanto se garantiza la criminalización de los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, de los crímenes de guerra y de los delitos de genocidio cometidos en el marco del conflicto armado; (ii) por otro lado, la renuncia a la persecución de los delitos, y el acceso y permanencia a los tratamientos penales especiales se encuentra supeditado a que los propios victimarios hagan contribuciones efectivas para

la restitución de los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación, mediante el sistema de condicionalidades ya descrito; (iii) y finalmente, independientemente de los aportes que los victimarios deben hacer para acceder a los beneficios y tratamientos especiales, el Acto Legislativo 01 de 2017 fija unas obligaciones autónomas en cabeza del Estado para preservar los derechos de las víctimas: para la consecución y reconstrucción de la verdad se preservan las garantías ya existentes en el proceso penal para los trámites que se surten en la JEP, y se crea una Comisión de la Verdad, y para la reparación integral a las víctimas, se ordena la creación de planes y programas de reparación.

- Segundo, el "máximo responsable" no se circunscribe a quien ideó o estructuró el plan criminal ni a quien ocupa la máxima posición en la organización delictiva, sino a todos aquellos que jugaron un rol esencial o determinante en la ejecución de los delitos, y este rol podría coincidir, incluso, con quien fue el perpetrador material. Desde esta perspectiva, es posible que quien vulneró directamente los derechos de las víctimas tenga también la calidad de "máximo responsable" en el escenario de la Jurisdicción Especial para la Paz, y que, por tanto, respecto del mismo no sea posible la renuncia a la persecución judicial. [1040]

- Tercero, si bien es cierto que dentro del sistema integral de reparaciones previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017 se limita la responsabilidad patrimonial de los victimarios, y que la reparación material de las víctimas a cargo del Estado tiene en cuenta las restricciones presupuestales del Estado, el modelo de reparación previsto en la reforma constitucional no sustituye los componentes esenciales de la Constitución Política.

En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2017 parte de un reconocimiento general del derecho a la reparación integral, de modo que, en principio, los esquemas de atención que se acojan deben atender al objetivo primordial de garantizar los componentes de la reparación, incluyendo los relativos a la restitución, a la compensación, a la rehabilitación, a la satisfacción y a las garantías de no repetición. Nada hay en la reforma constitucional que permita inferir una inversión general de este principio general.

Pero además, la validez del esquema de reparación previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017 debe ser evaluada en función del contexto fáctico en el que se inscribe, esto es, un escenario de violación masiva y sistemática de

---

[1040] En la Sentencia C-579 de 2013 se evaluó la problemática en torno a la noción de "máximo responsable". En este sentido, en el referido fallo se aclaró que *"el máximo responsable es aquella persona que tiene un rol esencial en la organización criminal para la comisión de cada delito, es decir, que haya: dirigido, tenido el control o financiado la comisión de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática. Dentro de este concepto se deben incluir entonces, no solamente líderes que hayan ordenado la comisión del delito, sino también conductas a través de las cuales este se haya financiado como el narcotráfico".* En esa medida, se aclara que no existe una coincidencia entre el jefe del grupo o bloque criminal con el máximo responsable, sino que este último se determina en función del nexo con el plan o política de violencia organizada. Asimismo, en el proceso judicial la Fiscalía General de la Nación aclaró que la categoría de máximo responsable no se circunscribe a quien en la estructura de mando y control de la organización delictiva tiene la posición de dominio, sino también a quienes directamente *"cometieron crímenes particularmente notorios, con independencia de la posición que ocupaban en la organización delictiva".*

derechos que exige programas de reparación a escala, y no en función de modelos que han sido estructurados para la atención de violaciones individuales y excepcionales de derechos humanos.

En efecto, las críticas que durante el proceso se formularon al esquema previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, parten de una noción de reparación que tiene como telón de fondo los casos típicos de violación individual, excepcional y ocasional de derechos humanos, y en los que se acogen criterios *"maximalistas"* que apuntan a reparar integralmente todos los daños causados a las víctimas, especialmente cuando el reconocimiento respectivo tiene un origen judicial. Este modelo se encuentra recogido, por ejemplo, en la jurisprudencia nacional sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, y en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos.

Este esquema, sin embargo, no es replicable automáticamente a los escenarios de violación masiva y sistemática de derechos, en primer lugar, porque aquel fue concebido para operar en un contexto sustancialmente distinto, en el que las vulneraciones de derechos humanos tiene un carácter excepcional, o el que únicamente se evalúan casos específicos que no tienen en cuenta el escenario en el que se inscriben; en esta medida, la Corte coincide con los planteamientos de algunos doctrinantes, en el sentido de que *"un programa masivo de reparaciones no puede reproducir los resultados que se obtendrían en el sistema jurídico porque todos los sistemas jurídicos operan bajo el supuesto de que el comportamiento de violación de las normas es relativamente excepcional. Pero este no es el caso cuando se diseñan programas de reparaciones, pues tales programas intentan responder a violaciones que, lejos de ser poco frecuentes y excepcionales, son masivas y sistemáticas. Las normas del sistema jurídico no están concebidas para esta clase de situación (...) en cualquier caso, la capacidad del Estado para resarcir a las víctimas caso por caso se ve desbordada cuando las violaciones dejan de ser la excepción y se vuelven muy frecuentes"*[1041]. Además, cuando los programas de reparaciones se insertan en escenarios altamente complejos de vulneración crónica de derechos, las políticas de reparaciones atienden a objetivos políticos más amplios que trascienden la satisfacción de los reclamos individuales.

Con respecto a lo primero, debe tenerse en cuenta que un programa masivo de reparaciones estructurado en función del paradigma tradicional no solo es inviable económicamente, sino que además puede generar importantes y graves distorsiones en la distribución de recursos entre las víctimas, y entre estas y los demás sectores sociales. Es así como, en contextos comparados, los promedios y estándares de indemnización la Corte IDH para los familiares de personas que han fallecido, estructurados bajo el modelo de la vulneración episódica de derechos, hubieran hecho imposible la reparación de las víctimas en Perú, ni siquiera destinando la totalidad del presupuesto nacional de dicho

[1041] Sobre los modelos de reparación *cfr*. Pablo de Greiff, "Justicia y reparaciones" en *Reparaciones para las víctimas de violencia política: estudios de caso y análisis comparado*, ICTJ, Oxford University Press, 2008.

país durante varias décadas. Por ello, el esquema acogido por la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú se estructuró sobre bases sustancialmente distintas[1042]. Es decir, el modelo *"maximalista"* puede no ser realizable en contextos de transición.

Pero además, también se ha encontrado que un modelo semejante puede llevar a situaciones de inequidad entre las víctimas, y entre éstas y el conglomerado social. Primero, se argumenta que un esquema de atención individualizada, caso por caso, conduce en la práctica a que el acceso al sistema judicial o a las instancias administrativas se encuentre mediado por las barreras económicas, geográficas y culturales, y a que, por tanto, sean las víctimas que se encuentran en condiciones de mayor ventaja las que accedan de manera prioritaria al sistema de reparaciones. Adicionalmente, se advierte que como bajo este modelo las compensaciones se establecen en función del daño efectivamente producido, teniendo en cuenta la realidad económica de las víctimas, un esquema semejante tendería a reproducir las inequidades del sistema social, político y económico subyacente, a distorsionar la lógica fundamental a partir de la cual se distribuyen los recursos públicos, a generar dinámicas regresivas, y a jerarquizar a las víctimas.

Esta misma problemática se reproduce en la distribución de las cargas y de los beneficios en el conglomerado social, pues el Estado tiene la obligación de atender las necesidades y los derechos de todas las personas, y no solo los de aquellas que han sido víctimas de un escenario de violación masiva de derechos. Como bajo el esquema individual de reparaciones el criterio para la determinación de la compensación es el daño producido a la víctima, independientemente de cualquier otra consideración relativa al conjunto de necesidades y requerimientos sociales y al conjunto de recursos disponibles, habría un impacto desestabilizador y desestructurador que rompe con la lógica de la equidad en la distribución de las cargas y de los beneficios sociales.

Incluso, pese al propósito aparentemente garantista del enfoque individual, este puede generar una serie de dificultades para las propias víctimas y un obstáculo para el goce de sus derechos, teniendo en cuenta los costos económicos, el desgaste operativo y logístico generado por las dinámicas confrontacionales inherentes a los esquemas litigiosos y contenciosos, la dilación en el tiempo que genera el acceso al sistema judicial y la prueba de los daños sufridos, y la incertidumbre en el resultado. De hecho, en el presente proceso judicial algunas de las víctimas que intervinieron sostuvieron que con ocasión de la tragedia de El Nogal, familiares de personas que fallecieron en dicho suceso acudieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para solicitar la correspondiente reparación integral, obteniendo en todos los casos una respuesta negativa por parte del

[1042] Sobre el modelo acogido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para calcular la indemnización a las víctimas de violación de derechos humanos por fallecimiento, y sobre lo que este modelo hubiese implicado de acogerse por la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, *cfr.* Pablo de Greiff, "Justicia y reparaciones", en *Reparaciones para las víctimas de violencia política: estudios de casos y análisis comparado*, ICTJ, Oxford University Press, 2008.

Estado.

Los programas colectivos de reparación, en cambio, aunque a primera vista puedan tener un alcance más limitado y restringido, subsanan todas las deficiencias anteriores: se trata de programas que dan una respuesta oportuna y cierta a las víctimas a partir de criterios igualitarios y de una visión global y sistémica de las necesidades, de los intereses y de los derechos de la colectividad, y de los recursos disponibles.

Pero además, en un escenario transicional, enfrentado al reto de encarar problemas crónicos de violaciones de derechos humanos, el sistema de reparaciones constituye un elemento de un proyecto político más amplio relacionado no solo con el objetivo de dar respuesta a las demandas individuales de las víctimas, sino de ofrecer una respuesta integral a la sociedad: *"Desde un punto de vista positivo, adoptar una perspectiva política sobre las reparaciones abre la posibilidad de perseguir objetivos a través del programa de reparaciones que serían más difíciles de buscar si el único objetivo del programa fuese resarcir a las víctimas de acuerdo con una fórmula jurídica. Algunos de estos objetivos (...) están relacionados con una concepción amplia de la justicia que va más allá de los reclamos individuales, y que incluye reconocimiento, confianza cívica y solidaridad social"*[1043].

Concebido de este modo, el sistema de reparaciones puede contribuir a articular los instrumentos de verdad, justicia y no repetición. Podría, por ejemplo, dar sentido a los instrumentos de verdad impulsados por la Comisión de la Verdad, ya que la sola declaración de hechos, muchos de ellos previamente conocidos por las víctimas y por la sociedad en su conjunto, podría ser vista y percibida como un gesto formal y vacío, si no viene acompañada de un reconocimiento calificado de las víctimas. En el mismo sentido, las reformas institucionales que se promueven como parte de las garantías de no repetición adquieren pleno sentido cuando vienen acompañadas de un proceso de dignificación de las víctimas, de suerte que éstas perciban que todo el ajuste a la estructura y al funcionamiento del Estado se efectúa también en función de ellas. Y, finalmente, un esquema de reparaciones resulta imprescindible frente al sistema de justicia transicional, que por definición apunta a flexibilizar los estándares ordinarios del régimen penal, mediante la imposición de unas condenas que no guardan una relación de proporcionalidad estricta con las infracciones cometidas ni con el daño provocado a las víctimas. De este modo, aunque los programas de reparaciones en contextos transicionales no puedan dar una respuesta integral a los problemas estructurales de pobreza y desigualdad, sí constituyen un importante elemento para la reconstitución del tejido social.

En este escenario, los señalamientos vertidos en el proceso contra el artículo transitorio 18, por no acoger expresamente los estándares más amplios

[1043] Pablo de Greiff, "Justicia y reparaciones", en *Reparaciones para las víctimas de violencia política: estudios de caso y análisis comparado*, Bogotá, Oxford University Press, ICTJ, 2006.

posibles en materia de reparación, por limitar la responsabilidad de los victimarios, y por sugerir que la reparación material a cargo del Estado se encuentra supeditada tanto al universo total de víctimas como a los recursos presupuestales existentes, no comporta, a juicio de la Sala, una sustitución o una anulación del deber del Estado de asegurar los derechos de las víctimas.

De una parte, las limitaciones dispuestas en los artículos transitorios 18 y 26, en el sentido de que respecto de los destinatarios de las medidas de amnistía, indulto y demás modalidades de renuncia a la persecución penal no son procedentes las acciones judiciales en su contra para la indemnización de las víctimas, y en el sentido de que tampoco procede la acción de repetición y el llamamiento en garantía contra los miembros de la fuerza pública por los delitos que hubieren cometido en el marco del conflicto armado, no configuran una liberación de la responsabilidad de los victimarios frente a las víctimas., teniendo en cuenta los siguientes elementos: (i) primero, que en el caso de los miembros de las FARC, la medida se encuentra precedida de la entrega de los bienes del grupo guerrillero, bienes que, a su turno, se encuentran destinados a la reparación; (ii) segundo, la limitación legal se refiere exclusivamente al patrimonio personal de los miembros de los grupos armados que participaron en el conflicto, de modo que si alguno de estos miembros actúa como testaferro del grupo como tal para ocultar sus bienes, no existe ningún título jurídico que impida perseguir los bienes correspondientes para reparar a las víctimas; (iii) por último, aunque efectivamente el Acto Legislativo 01 de 2017 dispone una liberación parcial de la responsabilidad de los victimarios frente a las víctimas, esta liberación opera únicamente frente al componente patrimonial de la reparación y no se extiende a los demás elementos de la misma, por lo cual, la contribución de los victimarios en estos otros frentes deberá aplicarse con mayor rigor.

Asimismo, el enfoque del Acto Legislativo 01 de 2017 dado al sistema de reparaciones es consistente con el escenario transicional en el que se inscribe este nuevo esquema. Tal como se explicó en los párrafos precedentes, la valoración del modelo no puede hacerse a partir de las categorías y de los paradigmas propios de los escenarios de normalidad democrática en los que sí es viable una reparación integral de todos los daños provocados a unas pocas víctimas. En un escenario de violación masiva y sistemática de derechos humanos los criterios varían, no solo por razones de inviabilidad objetiva, sino también por razones de equidad, transparencia y eficiencia, y porque la reparación atiende a unos objetivos más amplios relacionados con la construcción de una paz estable y duradera.

5.5.2. Los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición, a la luz de la garantía del juez natural

5.5.2.1. Finalmente, la Sala estima que aunque, en principio, la creación de una nueva jurisdicción para el juzgamiento de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado no anula la garantía del juez natural, existen dos medidas que sí suprimen este componente esencial de la Carta Política: primero, la previsión del parágrafo 1º del artículo transitorio 5º, que, al paso

que mantiene el fuero constitucional para las personas que han ejercido la Presidencia de la República, dispone que la JEP debe remitir la información que obre en dicha instancia y que pueda comprometer la responsabilidad de dichos servidores a la Cámara de Representantes, después de haber hecho las verificaciones pertinentes, y cuando lo considere adecuado, y segundo, la competencia conforme a la cual corresponde a la JEP hacer comparecer ante ella a aquellos terceros que hubieren tenido una participación activa o determinante en la comisión de los delitos previstos en el inciso 2º del artículo 16 del Acto Legislativo 01 de 2017.

5.5.2.2. En efecto, la reforma constitucional objeto de análisis introdujo una alteración al esquema general de distribución de competencias jurisdiccionales, asignando el conocimiento de las infracciones cometidas en el marco del conflicto armado antes del 1º de diciembre de 2016, a una instancia jurisdiccional que se encuentra por fuera de la institucionalidad constitucional ordinaria. Aunque en un escenario transicional como el que dio lugar al presente acto legislativo dicho traslado competencial no sustituye la garantía del juez natural en relación con los combatientes del conflicto armado y en relación con las personas que voluntariamente se quieran someter a la Jurisdicción Especial para la Paz, sí lo hace en relación con todos aquellos que no tienen la calidad de combatientes y que no se someten voluntariamente a dicha jurisdicción.

5.5.2.3. Con respecto a lo primero, debe tenerse en cuenta que del escenario de transición en el que se inscribe la reforma constitucional, surge un principio de necesidad y de razón suficiente de la medida analizada en relación con los combatientes en el conflicto armado.

En efecto, el traslado competencial en favor de la Jurisdicción Especial para la Paz constituye una fórmula que simultáneamente hace frente a la prohibición de la impunidad, y por consiguiente al deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los delitos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado, así como a la necesidad de crear un sistema de justicia para la transición hacia la paz que ofreciese garantías a las partes del conflicto. Desde esta perspectiva, el objetivo de terminar el conflicto armado y de construir una paz estable y duradera a partir del sometimientos de los actores del mismo a la justicia, y no a partir de un esquema de impunidad, constituye, a juicio de este tribunal, un principio de razón suficiente que justifica la creación de una jurisdicción autónoma e independiente como la Jurisdicción Especial para la Paz, y la atribución de competencias a este organismo para conocer de las infracciones cometidas en el marco del conflicto con anterioridad al 1º de diciembre de 2016 por los actores armados del conflicto.

En ese contexto, la creación de ese sistema especial de justicia fue una condición de quienes se encontraban al margen de la ley para incorporarse al proceso de paz y para someterse a la justicia. Siendo ello así, el sometimiento de los alzados en armas a la JEP no comporta una sustitución el principio del juez natural, puesto que dicho sometimiento resulta, precisamente, de su

voluntad de sujetarse a una autoridad jurisdiccional diferenciada de las ordinarias del Estado y que les ofrezca suficientes garantías desde una perspectiva transicional. De igual modo, en la medida en que el esquema institucional introducido en el Acto Legislativo 01 de 2017 constituye un componente esencial del proceso transicional, resulta claro para la Corte que el mismo, sin afectar el principio de juez natural, es aplicable a todos los combatientes, con el objeto de garantizar el tratamiento simétrico a todos los actores del conflicto que se encuentran en posiciones jurídicas equivalentes. Por ello, que la Jurisdicción Especial para la Paz tenga competencia para investigar, juzgar y sancionar los delitos cometidos en el marco del conflicto por los miembros de la fuerza pública, tal como se establece en el artículo 21 del Acto Legislativo 01 de 2017, no comporta una anulación de la garantía del juez natural, en tanto el traslado competencial se realiza en el marco de un diseño que ofrece garantías simétricas y equivalentes a las que se contemplan para los grupos alzados en armas, sin que se advierta el propósito de disminuir las garantías orgánicas, procesales y sustantivas o de hacer más gravosa la situación de quienes se someten al sistema institucional de transición.

5.5.2.4. No ocurre lo propio, sin embargo, en relación con quienes no tienen la calidad de combatientes y no se someten voluntariamente la Jurisdicción Especial para la Paz, ni en relación con los destinatarios de los fueros constitucionales. En relación con estos sujetos, el acceso forzoso a la JEP sí suprime la garantía del juez natural, en la medida en que, por un lado, se dispuso un traslado de atribuciones de la jurisdicción ordinaria a la JEP, en asuntos que comprometen directamente la libertad individual por referirse a la investigación y sanción de los delitos, y en la medida en que, por consiguiente, bajo el nuevo modelo competencial se produjo una alteración de *ex post* y *ad hoc* de las *reglas de competencia*, del *órgano judicial*, y del *régimen jurídico* al que se encuentran sometidos dichos sujetos, en relación con las infracciones cometidas en el marco del conflicto armado antes del 1º de diciembre de 2016.

5.5.2.5. El punto de partida del análisis judicial es la materia sobre la cual el constituyente secundario dispuso el traslado competencial. En este sentido, el artículo transitorio 5º asignó a la Jurisdicción Especial para la Paz las atribuciones para administrar justicia en relación con las *"conductas cometidas con anterioridad al 1º de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o 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".* Esa asignación general de competencia se precisa en relación con los terceros no combatientes en el artículo 16 del A.L. 01 de 2017, que, por una parte, dispone que *"[l]as personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no*

repetición.", pero que, por otra, agrega que *"[l]o anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieran tenido una participación activa o determinante en la comisión de los siguientes delitos: el genocidio, delitos de lesa humanidad, los graves crímenes de guerra - esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma."*

Se trata entonces de una reasignación competencial que, desde el punto de vista cuantitativo, tiene la mayor amplitud, y que, desde el punto de vista cualitativo, tiene la mayor relevancia y sensibilidad, en tanto versa sobre la investigación y el juzgamiento de las conductas cometidas en el marco del conflicto armado en Colombia, conflicto que, a su turno, ha permeado la vida económica, social y política del país, y se ha extendido a lo largo del tiempo.

La amplitud y la trascendencia constitucional de la medida analizada se constata al advertir que a la Jurisdicción Especial para la Paz le fue asignada la competencia para investigar, desplazando a la Fiscalía General de la Nación, todos los delitos cometidos en el marco del conflicto, así como para juzgarlos, desplazando a la justicia penal. Es decir, la JEP asumiría en los términos del referido artículo 16, la función represiva del Estado en relación con los delitos cometidos por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado en Colombia antes del 1º de diciembre de 2016, función esta que no solo tiene la mayor amplitud, sino que también compromete la libertad individual de las personas, una de las bases más importantes del Estado constitucional de Derecho.

No se trata, por tanto, de un traslado de atribuciones puntuales, concretas, y específicas, como ocurre de ordinario, sino de un traslado abierto y muy amplio de facultades. Tampoco se está ante un traslado de competencias accesorias y de segundo orden, sino de un traslado competencial sin precedentes, que versa sobre materias fundamentales que comprometen las bases mismas del Estado de Derecho.

En este orden de ideas, el punto de partida del análisis judicial es que el traslado competencial dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017 en relación con quienes no tienen la calidad de combatientes tiene enorme relevancia, en tanto se refiere a todas las infracciones cometidas en el marco del conflicto armado antes del 1º de diciembre de 2016.

5.5.2.6. Teniendo en cuenta el marco anterior, la Corte encuentra que la competencia obligatoria de la JEP respecto de los terceros civiles y respecto de las personas que gozan de fuero constitucional, para juzgar las infracciones cometidas por estos en el marco del conflicto armado, desconoce las garantías

orgánicas, procesales y sustantivas de un juicio justo e imparcial, desde al menos tres perspectivas.

5.5.2.7. En primer lugar, el Acto Legislativo dispuso¸ *ex post* y *ad hoc*¸ una reasignación competencial para la investigación, juzgamiento y sanción de las infracciones cometidas en el marco del conflicto armado cometidas antes del 1º de diciembre de 2016, por lo cual, los terceros civiles, en los casos previstos en el artículo 16, se encuentran sujetos, en relación con estas infracciones, a reglas de competencia dictadas *a posteriori* en función de las necesidades que distintos actores políticos identificaron dentro del proceso de paz.

5.5.2.8. En segundo lugar, el Acto Legislativo 01 de 2017 sometió a los terceros civiles, a un *órgano judicial* creado *ex post* y *ad hoc.*

Es así como la asignación de competencias no solo se dispuso con posterioridad a la comisión de los delitos que serán objeto de investigación, juzgamiento y sanción, sino que, además, se efectuó en relación con un órgano creado *ex post* y *ad hoc*, a saber la Jurisdicción Especial para la Paz.

Según se explicó en los acápites precedentes, la Corte Constitucional ha validado las transferencias competenciales para el juzgamiento de hechos acaecidos con anterioridad a la expedición de la medida, pero en relación con instancias jurisdiccionales pre-existentes. En la sentencia C-200 de 2002, por ejemplo, se declaró la constitucionalidad de la norma del Código Civil que exceptúa de la regla general del juzgamiento conforme a normas pre-existentes, las previsiones relativas a la determinación de la instancia judicial competente, pero a partir del supuesto conforme al cual los traslados competenciales para hechos acaecidos con anterioridad a su expedición, y para procesos judiciales en curso, se efectúan en el marco de instancias jurisdiccionales pre-existentes y dentro de la Rama Judicial, y no en el contexto de nuevos organismos que se crean posteriormente, conforme a la coyuntura del momento. Es así como en ese fallo se considera acorde con la Constitución la creación de nuevos factores de radicación de competencias *"en cabeza de los funcionarios que pertenecen a la jurisdicción ordinaria" (...) o modificar los existentes"*, pero sin considerar el supuesto de la asignación de atribuciones jurisdiccionales a una nueva institucionalidad.

Lo propio puede afirmarse de los demás fallos en que se evalúa la validez de traslados competenciales dispuestos por el legislador respecto de hechos ocurridos con anterioridad a su expedición, o respecto de procesos judiciales en curso, tal como se encuentra en las sentencias C-208 de 1993[1044], relativa a la acumulación de procesos penales en una única instancia jurisdiccional, y C-755 de 2013[1045], en relación con la norma que dispuso el traslado de los procesos de responsabilidad médica de la justicia laboral a la civil. En todas estas hipótesis, el cambio en el esquema de distribución de atribuciones

[1044] M.P. Hernando Herrera Vergara.
[1045] M.P. María Victoria Calle Correa.

jurisdiccionales fue validado y considerado exequible, sobre el supuesto de que la reasignación se efectuaba respecto de organismos creados previamente, y pertenecientes a la Rama Judicial.

En el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, por el contrario, se asigna una muy amplia competencia, relacionada con la investigación, el juzgamiento y la sanción de las infracciones cometidas en el contexto del conflicto armado, a una instancia jurisdiccional creada con posterioridad a los hechos de base, es decir, *ex post.* Esto es, no se trata, simplemente, de que, con posterioridad a la ocurrencia de los hechos, se haga una nueva distribución de competencias para su juzgamiento, sino que ello se hace en cabeza de una nueva institucionalidad creada para el efecto.

De este modo, entonces, el órgano judicial creado *ex post*, por la forma en que fue concebido, diseñado y configurado, es también *ad hoc.* Esto, al menos por tres razones: (i) primero, porque se encuentra separado orgánicamente de la Rama Judicial; (ii) segundo, porque fue estructurado a partir de una lógica sustancialmente distinta de la que inspiró la creación de los órganos jurisdiccionales en la Constitución de 1991; (iii) y finalmente, porque su diseño respondió a las demandas y requerimientos de actores específicos en contexto del conflicto armado.

La Jurisdicción Especial para la Paz no solo fue creada con posterioridad a los hechos de base que serán objeto de investigación, juzgamiento y sanción, sino que, además, se trata de un organismo separado de la institucionalidad ordinaria, y en particular de la Rama Judicial, a pesar de tratarse de un órgano que cumple funciones jurisdiccionales, y fue configurado a partir de una lógica sustancialmente distinta con la que fueron concebidas las instancias judiciales en la Constitución de 1991, teniendo como referente las necesidades y los requerimientos del proceso de paz, expresadas por algunos actores del conflicto.

La JEP no solo es un operador jurídico especializado, sino que además conforma ella misma una jurisdicción que se encuentra dotada de autonomía presupuestal, técnica y administrativa, que cuenta con instancias propias de autogobierno judicial distintas al Consejo Superior de la Judicatura, y que la función jurisdiccional se ejerce de manera separada y sin mecanismos institucionales de articulación con el poder judicial, con la sola excepción de la selección y revisión de los fallos de tutela proferidos por la JEP, por parte de la Corte Constitucional.

Pero además de esta separación orgánica, la estructura, la conformación y el esquema de funcionamiento, y las garantías de independencia, imparcialidad y neutralidad con las que se encuentra dotada la JEP, responden a una concepción muy distinta de la que dio lugar a la configuración del poder judicial en Colombia. En este contexto, no cabe asimilar la JEP a una alta corte como el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, puesto que esa nueva instancia jurisdiccional no funciona a la manera de un órgano de cierre de una jurisdicción, sino que ella misma confirma una nueva

jurisdicción en cuyo interior se cumplen funciones investigativas análogas a las que cumple la Fiscalía General de la Nación, funciones jurisdiccionales en primera y en segunda instancia, análogas a las que asumen los jueces y tribunales, y funciones de autogobierno judicial, análogas a las que le fueron asignas al Consejo Superior de la Judicatura. En los términos de la jurisprudencia constitucional, no solo se produjo un traslado competencial, sino una sustitución de jurisdicción, y un cambio integral en la naturaleza del operador de justicia.

Así por ejemplo, los jueces de la República son designados a partir de un concurso público de méritos y oposición orientado a seleccionar aquellas personas que cuentan con los conocimientos, las destrezas y las habilidades para ejercer la función jurisdiccional en cada especialidad, y tan solo los órganos colegiados de cierre como la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y los tribunales que sirven como canales de articulación entre los primeros y estos últimos, son designados bajo dinámicas distintas en las que interviene el propio poder judicial e incluso los demás órganos del poder público. La conformación de la Jurisdicción Especial para la Paz escapa a esta lógica, pues, según lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo transitorio 7º, el director de la Unidad de Investigación y Acusación, los juristas expertos extranjeros, el Secretario Ejecutivo, y el Presidente y los magistrados de la JEP, son designados por un Comité de Escogencia, que es un organismo conformando por el Presidente de la República, y cuyos miembros *"no asumirán ninguna responsabilidad personal por la selección de los magistrados, comisionados y demás funcionarios que deben escoger en virtud de este artículo transitorio".*

Este esquema de designación no tiene ningún paralelo en la jurisdicción ordinaria, ni siquiera en aquellos órganos cuya integración tiene un componente político. Así, los miembros de la Corte Constitucional son elegidos a través de un mecanismo en el que participan todos los órganos del poder público, y los de la Corte Suprema y del Consejo de Estado son designados por los miembros de estas mismas corporaciones, a partir de las listas remitidas por el órgano de gobierno de la Rama Judicial. En el caso de la JEP, en cambio, en virtud de las directrices plasmadas en el "Mecanismos de selección de los Magistrados de la Jurisdicción especial para la Paz", acordado por el gobierno y las FARC el 12 de agosto de 2016 para la selección de magistrados, fiscales y demás integrantes de dicho organismo, la JEP constituye toda una jurisdicción, y es conformada por un organismo *ad-hoc* configurado por el Ejecutivo, y cuyo perfil no se encuentra determinado ni en la Constitución ni en la ley sino únicamente por vía reglamentaria, con fundamento en una potestad abierta que le asigna el Acto Legislativo 01 de 2017 que no se encuentra delimitada y delineada en el derecho positivo, ni subordinada a ningún criterio o pauta objetiva.

Es así como según el punto 5.1.1.1.5. del Acuerdo de Final, la JEP debe constituirse según el modelo establecido en el "Mecanismo de selección de los Magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz", instrumento según el cual, esta jurisdicción debe conformarse por un Comité de Escogencia,

integrado a su turno, por las personas que designe *"Su Santidad el Papa Francisco, el Secretario General de las Naciones Unidas, la delegación en Colombia del Centro Internacional de Justicia Transicional (ICTJ), y la Comisión Permanente del Sistema Universitario del Estado",* y que *"gozará de toda la autonomía e independencia para que pueda cumplir sus funciones de manera imparcial"*[1046].

Acorde con este esquema, el parágrafo 1 del artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017 estableció que *"el Comité de Escogencia (...) gozará de autonomía e independencia (...) y será conformado por reglamento expedido por el Gobierno nacional (...) Los miembros del Comité de Escogencia no asumirán ninguna responsabilidad personal por la selección de magistrados (...)".* Y con fundamento en esta potestad, el Presidente de la República expidió el Decreto 587 de 2017, adoptando los lineamientos de los acuerdos entre el gobierno y las FARC. En este sentido, el artículo 2 del decreto establece que el *"Comité de Escogencia estará conformado por (...) un delegado designado por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (...) un delgado designado por el Secretario General de Naciones Unidas (...) un delegado designado por la Comisión Permanente del Sistema Universitario del Estado (...) un delegado designado por la Corte Europea de Derechos humanos [y] un delegado designado por la delegación en Colombia del Centro Internacional de Justicia Transicional (ICTJ). Se reconocen como designados por las anteriores organizaciones respectiva y en su orden a: José Francisco Acuña, Diego García Sayán, Claudia Vaca, Álvaro Gil Robles y Juan Méndez".*

Y mientras que los jueces de la República hacen parte de la carrera judicial, y los magistrados de las altas cortes tienen un período fijo de ocho años y no son reelegibles, el Acto Legislativo 01 de 2017 no establece un período para los magistrados de la JEP, por lo cual, al menos en principio, ocuparán su cargo mientras la Jurisdicción Especial para la Paz se mantenga en funcionamiento, que puede ser hasta por 20 años.

De igual modo, el esquema de autogobierno judicial responde a un modelo diferente, pues mientras la Rama Judicial cuenta con un órgano diferenciado dentro de la misma Rama, que se encarga de la gobernanza y de la administración del sistema judicial, la Jurisdicción Especial para la Paz no se inserta dentro de esta lógica, de suerte que no se encuentra sometida al Consejo Superior de la Judicatura y, por el contrario, la gobernanza y administración se encuentran en cabeza del mismo organismo, a través de la Presidencia, de la Secretaría Ejecutiva y de las instancias que la misma JEP determine.

Es cierto, por otro lado, que existen algunos puntos de coincidencia entre la configuración de la Rama Judicial y la Jurisdicción Especial para la Paz. Según el Decreto 587 de 2017, por ejemplo, los requisitos para ser magistrado

---

[1046] Comunicado Conjunto No. 88 del gobierno nacional y las FARC, 12 de agosto de 2016. Documento disponible en: http://es.presidencia.gov.co/noticia/160812-Comunicado-Conjunto-No-88. Último acceso: 20 de octubre de 2017.

del Tribunal para la Paz coinciden con los requisitos para ser magistrado de una alta corporación judicial por vía de la remisión que se hace al artículo 232 de la Carta Política, salvo en lo concerniente al límite de edad, y los requisitos para ser magistrado de Sala coinciden con los que se requieren para ser magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial, por vía de la remisión que se hace a los artículos 127 y 128 de la Ley 270 de 1996[1047]. Asimismo, se establece que los procesos de selección de los operadores de justicia deben atender a los *"estándares internacionales de independencia judicial y las altas calidades morales de los candidatos, así como el dominio del idioma español. Los Magistrados y demás funcionarios de la JEP serán elegidos mediante un proceso de selección que dé confianza a la sociedad colombiana y a los distintos actores que la conforman".* Se trata, sin embargo, de coincidencias puntuales, y no de un mismo modelo o esquema de conformación, pues, considerados integralmente, difieren sustancialmente.

Asimismo, la Sala reconoce que la puesta en marcha de este modelo puede atender a exigentes estándares que apuntan a garantizar la transparencia, la independencia y la imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional. Sin embargo, en el escenario del control abstracto de constitucionalidad, la función de esta Sala no consiste en evaluar esos procesos de aplicación, sino de considerar el esquema concebido en abstracto por el constituyente secundario, independientemente de la manera en que sea empleado por los distintos operadores.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte concluye que el Acto Legislativo 01 de 2017 no solo alteró *ex post* el esquema regular de distribución de competencias jurisdiccionales, sino que además, al hacerlo, trasladó sus competencias a un organismo creado *ex post y ad hoc*¸ separado del poder judicial, y estructurado a partir de objetivos y principios diferentes de los que dieron lugar a la Rama Judicial en la Constitución.

Y finalmente, se trata también de un organismo *ad hoc*, porque responde a las directrices fijadas en el Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC. De hecho, mediante el referido acuerdo, aquel se comprometió a presentar ante el Congreso Nacional un proyecto de acto legislativo para la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz, concebida como una *"jurisdicción especial que ejerce de manera autónoma y preferente sobre todos los asuntos de su competencia, en especial con respecto a conductas consideras como graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos".* Los lineamientos de dicho acuerdo fueron recogidos, precisamente, en el Acto

---

[1047] Según el artículo 4 del Decreto 587 de 2017, *"Para ser elegido Magistrado del Tribunal para la Paz deberán reunirse los requisitos señalados en el artículo 232 de la Constitución Política, salvo en lo relacionado con el límite de edad.// Para ser elegido Magistrado de Sala deberán reunirse los mismos requisitos que para ser magistrado de Tribunal Superior de Distrito' Judicial, conforme a lo establecido en los artículos 127 y 128 de la Ley 270 de 1996.// En el proceso de selección se tendrán en cuenta los estándares internacionales de independencia judicial y las altas calidades morales de los candidatos, así como el dominio del idioma español. Los Magistrados y demás funcionarios de la JEP serán elegidos mediante un proceso de selección que dé confianza a la sociedad colombiana ya los distintos sectores que la conforman.".*

Legislativo 01 de 2017, en puntos tan decisivos y cruciales como su composición, el esquema para su conformación, el alcance de sus competencias, la estructura interna del organismos, los instrumentos de operación para la investigación, juzgamiento y sanción de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado, el esquema para la resolución de las acciones de tutela y los conflictos de competencia, entre muchos otros. Esta coincidencia material fue verificada exhaustivamente en este mismo fallo al evaluar la conexidad entre el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Acuerdo Final.

El que el diseño de este organismo jurisdiccional haya respondido a los requerimientos del proceso de paz, y en especial a las demandas de algunos de los actores que participaron en el mismo, no es una circunstancia que invalide a la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin embargo, desde la perspectiva de la garantía del juez natural, el hecho de que la creación de dicha jurisdicción sea el resultado de un proceso de negociación entre uno de los combatientes del conflicto y el gobierno nacional, para juzgar no solo a los miembros de las FARC, sino también a los demás actores, directos e indirectos del conflicto, incluidas las personas que gozan de fuero constitucional, no ofrece las garantías de independencia e imparcialidad que subyacen al principio de juez natural.

En otras palabras, aunque en principio la creación de una instancia *ad hoc* y *ex post* según las directrices de un acuerdo de paz suscrito entre el gobierno nacional y uno de los combatientes en el conflicto armado podría ser admisible en el presente escenario de transición de cara a la garantía del juez natural, lo es únicamente en relación con los combatientes, pero no para someter de manera forzosa a los demás actores, y en particular, a los no combatientes, como los terceros civiles, los agentes del Estado que no integran la fuerza pública, y los propios aforados constitucionales.

Así las cosas, la creación de tribunas *ex post*, la inexistencia de un marco o referente preciso para cumplir su rol de investigar, juzgar y sancionas las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y la configuración *ad hoc* de tales instancias que las expone a ser estructuralmente tendenciosas y parciales, si bien puede justificarse en un escenario transicional orientado a la consecución de la paz, impide extender su competencia a los terceros civiles, por los delitos cometidos en el marco del conflicto armado.

5.5.2.9. Y finalmente, al someter a los terceros a la JEP no solo se produce un cambio orgánico en la instancia jurisdiccional encargada de la investigación, juzgamiento y sanción de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado, sino que, además, este cambio tiene como contrapartida una transformación sustantiva en el modelo de justicia al que ahora estos deben acceder. Por ello, bajo el esquema competencial contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2017, los terceros también se encuentran sometidos a un *régimen jurídico ex post y ad hoc.*

En efecto, la Jurisdicción Especial para la Paz responde a un particular entendimiento y a una particular sensibilidad acerca del conflicto armado, de sus causas, de las dinámicas que lo atravesaron, y de las fórmulas para su terminación. Con arreglo a esta particular sensibilidad y comprensión se diseñó no solo la JEP sino en general, el modelo de justicia que se plasmó en la reforma constitucional, de modo que los terceros civiles cuyas actuaciones son investigadas y juzgadas por la JEP, también se encuentran sometidos a este nuevo entramado de ideas, y en general, a este nuevo paradigma de justicia.

Tal como se explicó en los acápites precedentes, este sistema respondió a la necesidad de garantizar a un mismo tiempo la terminación del conflicto armado, la reparación a las víctimas, y el sometimiento a la justicia. En función de estos tres objetivos quedó estructurado el esquema para responder por los delitos cometidos en el marco del conflicto armado.

Así, la función persecutoria de los delitos se concentra en los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos cometidos en este escenario, de suerte que el Estado se encuentra habilitado para renunciar a la persecución penal de los delitos que no tienen esta connotación. De igual modo, el Acto Legislativo contempla un tratamiento penal especial que, por un lado, suprime, al menos parcialmente, el componente retributivo de las sanciones y se concentra en sus componentes reparativo y restaurativo, y que, por otro lado, determina las penas no solo en función del delito cometido, sino del comportamiento ulterior del procesado, y en particular, de su contribución a la verdad, a la reparación y a la no repetición, a través del sistema de condicionalidades.

Lo anterior conduce a que los operadores de justicia cuenten con un muy amplio margen de apreciación y de discrecionalidad en el tratamiento punitivo de las personas que se encuentran sometidas a la JEP, ya que, antes que una codificación cerrada y precisa en la que a cada tipo penal se le adscribe una pena concreta y determinada, se fijaron unos criterios punitivos generales establecidos en función de la necesidad de reparar a las víctimas, y en función de la contribución del procesado a la consecución de la verdad, de la reparación a las víctimas y de la no repetición. De hecho, aunque el artículo transitorio 5º establece que la calificación jurídica de los delitos debe sustentarse en el Código Penal, en el DIDH, en el DIH y en el DPI, con sujeción al principio de favorabilidad, el esquema sancionatorio se estableció a partir de una remisión general al Acuerdo Final, en cuanto a la existencia de sanciones propias, alternativas u ordinarias, y el artículo transitorio 16 dispuso que los terceros pueden recibir *"el tratamiento especial que las normas determinen"*, normas que, a la fecha, aún no existen.

Incluso, desde el punto de vista procesal también se produce un ajuste normativo importante, ya que la investigación, juzgamiento y sanción de los delitos se rige, no por la Ley 906 de 2004 ni por la Ley 600 de 2000, dado que según el artículo transitorio 12 el régimen procedimental de los trámites que se surten en la JEP debe ser expedido por el Congreso de la República,

previa presentación del proyecto por el gobierno nacional, teniendo en cuenta la iniciativa que para el efecto se le confirió a la propia JEP en esta materia.

En este orden de ideas, el cambio competencial no solo implica que los terceros se encuentran sometidos a una instancia jurisdiccional *ex post y ad hoc*, sino también a un régimen sustantivo diferente, y en general, a un paradigma de justicia distinto, también *ex post y ad hoc*, y hoy en día, parcialmente indeterminado.

5.5.2.10. Asimismo, la Sala Plena estima que la asignación de competencias a la JEP para investigar, juzgar y sancionar a los aforados constitucionales, también sustituye la garantía del juez natural.

Según se explicó anteriormente, el parágrafo 1º del artículo transitorio 5º precisa que la creación de la JEP no modifica las normas aplicables a quienes han ejercido la Presidencia, según lo determinar el artículo 174 de la Constitución Política, y que, cuando *"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"*.

Como puede advertirse, la norma anterior contiene dos tipos de restricciones: por un lado, aunque formal y nominalmente reconoce el fuero del Presidente de la República, diluye su contenido material porque habilita a la Jurisdicción Especial para la Paz para retener discrecionalmente la información que pueda comprometer la responsabilidad de quienes han ejercido el cargo de Presidente de la República, antes de remitirla a la Cámara de Representantes, y también para efectuar labores investigativas que según la Constitución Política corresponden al citado órgano. Y por otro, únicamente reconoce el fuero del Presidente y no los demás funcionarios que gozan de fuero constitucional.

Estas restricciones, a juicio de la Sala, suprimen la garantía del juez natural. Primero, porque al igual que lo que sucede con los terceros civiles, en relación con estos sujetos también se habría cambiado *ex post* el régimen de competencias, y estarían sometidos a un órgano y a un régimen normativo, y en general a un modelo de justicia creado *ex post* y *ad hoc.* De esta manera, las mismas consideraciones por las que la competencia forzosa de la JEP frente a terceros civiles suprime en su integridad la garantía del juez natural, son las mismas por las que la atribución de la JEP para investigar, juzgar y sancionar a los aforados constitucionales anula esta misma garantía propia del derecho al debido proceso.

Pero además, en este caso la supresión del derecho al debido proceso viene dada porque los aforados constitucionales cuentan con unas garantías procesales e institucionales establecidas directamente en la Constitución, que, en virtud del Acto Legislativo 01 de 2017, serían desconocidas *ex post* por el

ordenamiento jurídico.

5.5.2.11. Ahora bien. Algunos de los intervinientes en el proceso judicial argumentaron que la creación la JEP se explicaba y justificaba por el escenario transicional en el que se inscribe el Acto Legislativo 01 de 2017, tal como ha ocurrido en otros países en los que la terminación del conflicto armado da lugar a la creación de tribunales *ad hoc*.

La Corte precisa, sin embargo, que la existencia de un escenario orientado a dar por terminado el conflicto armado mediante el sometimiento de los actores del conflicto a la justicia podría invocarse para justificar la creación de instancias jurisdiccionales transicionales, pero sobre la base de que de hecho ha desaparecido la institucionalidad existente y cuando, por tanto, la necesidad de evitar la impunidad hace imprescindible la creación de nuevos organismos encargos de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En estas hipótesis, la desaparición *de facto* de los poderes públicos ha obligado, por la misma fuerza de los hechos y de los acontecimientos, a diseñar una nueva institucionalidad encargada de operar los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición, pero no porque esto constituya una alternativa frente a la preservación de las competencias ordinarias del poder judicial, sino porque no existen otras opciones.

En el actual contexto, por el contrario, independientemente de las críticas que se puedan formular al sistema judicial en Colombia, lo cierto es que éste opera, se encuentra en marcha y cuenta con las herramientas normativas e institucionales para asumir la función persecutoria de los delitos, por lo cual no se presentan las condiciones de base que permitirían sustraer de forma definitiva y absoluta las competencias del sistema judicial en relación con el conflicto armado, y asignarlas enteramente a la JEP[1048].

De esta manera, como los tribunales *ad hoc* que se mencionan como como ejemplos justificativos de la JEP se insertaron en escenarios distintos al que atraviesa el actual proceso de paz, en Colombia, no pueden ser invocados para validar el esquema de competencias de dicha jurisdicción.

5.5.2.11. En cualquier caso, y sin perjuicio de que el acceso de los terceros civiles a la Jurisdicción Especial para la Paz debe ser voluntario, la Corte entiende que estos también se encuentran sometidos al sistema de condicionalidades establecido de manera general en el Acto Legislativo 01 de

[1048] Por lo demás, algunos de los señalamientos en contra de las debilidades del poder judicial para procesar las demandas de justicia en el marco del conflicto armado que serían subsanadas por la JEP, resultan igualmente cuestionables. Se argumenta, por ejemplo, que el poder judicial fue incapaz de dar una respuesta integral y efectiva en el marco de la Ley de Justicia y Paz, pero este señalamiento no tiene en cuenta que bajo el modelo original de dicha ley, la función persecutoria debía ejercerse en relación con todos los delitos cometidos por los grupos armados ilegales, y no estaba regida por un modelo de priorización y selectividad que sí se encuentra presente en el Acto Legislativo 01 de 2017. Por esto mismo, tardíamente la Ley 1592 de 2012 introdujo un cambio en el modelo, permitiendo que la función persecutoria se ejerciese a partir de criterios de priorización y de selectividad.

2017, y que, por ende, el régimen penal especial al que puedan tener acceso según lo determine el legislador, depende de la oportunidad y de la calidad de su aporte de verdad, así como de su contribución a la verdad, a la reparación de las víctimas y a la no repetición. De este modo, los terceros civiles que pretendan acceder a la JEP y a los tratamientos especiales comprendidos por ésta, no escapan a la lógica de la obtención de beneficios en función de la contribución a la verdad, la paz y la reparación. En este orden de ideas, los eventuales aportes que estos terceros hagan a la Comisión de la Verdad o a la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas podría ser valorado como un insumo relevante a la hora de determinar el tipo de beneficios a los que puedan acceder estos sujetos, según lo establezca la ley.

5.5.2.12. Puntualiza la Corte que las anteriores decisiones no tienen como efecto generar escenarios de impunidad, puesto que la sustracción de los terceros no combatientes y de los aforados constitucionales del ámbito de las competencias imperativas de la JEP, no implica que no puedan ser juzgados por los delitos que son de competencia de esa jurisdicción, sino, por el contrario, que lo serán conforme al régimen punitivamente más estricto al que se hallen sometidos en el sistema ordinario. En dicho régimen deberá priorizarse la investigación y el juzgamiento de aquellas personas sobre las que existan señalamientos serios de haber participado en los crímenes más graves en el marco del conflicto armado interno, las cuales conservarán la posibilidad de acogerse de manera oportuna a la JEP, para acceder a los beneficios que esa jurisdicción ofrece y con el pleno sometimiento al sistema de condicionalidades en ella previsto.

5.5.2.13. En este orden de ideas, la Corte concluye que existen dos núcleos regulativos que se oponen a la garantía del juez natural.

Por un lado, el parágrafo 1º del artículo transitorio 5º, desde dos puntos de vista. (i) primero, porque únicamente reconoce de manera expresa el fuero de quienes han ejercido la Presidencia de la República, y no los demás fueros constitucionales, con lo cual se sugiere que, *a contrario sensu,* los demás fueros constitucionales dejan de aplicarse; (ii) y segundo, porque frente al Presidente de la República formalmente se reconoce el fuero, pero, simultáneamente, permite que, por vía indirecta, la JEP adelante procesos investigativos en su contra, en cuanto la remisión del expediente se efectúa previa verificación, y cuando se estime adecuado. En ambos casos se suprime la garantía del juez natural en relación con los aforados, porque de manera *ex post*, se sustraen de su juez natural, que en este caso está configurado como una garantía especial en razón del rol del funcionario en la sociedad y en la organización política, para someterlos a una instancia creada *ex post* y *ad hoc*.

5.5.2.14. De acuerdo con ello, la Corte declarará la inexequibilidad de las siguientes medidas: (i) primero, de la norma que habilita a la Jurisdicción Especial para la Paz para retener la información que pueda comprometer la responsabilidad de quienes han ejercido el cargo de Presidente de la República mientras lo estime conveniente, así como para efectuar las labores investigativas correspondientes, en la medida en que el reconocimiento del

fuero no se extendió a todos los aforados constitucionales, y en la medida en que con la citada habilitación se otorgaron facultades investigativas a la JEP que desconocen el fuero constitucional. El efecto jurídico de esta declaratoria de inexequibilidad, es que cuando en la JEP obre información que pueda comprometer la responsabilidad de algún aforado constitucional, ésta debe ser remitida automáticamente al órgano dispuesto por la Constitución para realizar la investigación, juzgamiento o sanción, según el caso; (ii) y segundo, de la norma que establece la competencia la JEP para investigar, juzgar y sancionar a los no combatientes en el conflicto armado, esto es, de los terceros civiles y de los agentes del Estado que no hacen parte de la fuerza pública, cuando no ha mediado su voluntad de someterse a dicha jurisdicción.

Así, la parte resolutiva de la sentencia quedará configurada del siguiente modo: (i) se declarará la inexequibilidad de la expresión *"remisión que se efectuará en el momento que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes",* contenida en el parágrafo 1º del artículo transitorio 5º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017, en el entendido de que se deben respetar todos los fueros constitucionales, con excepción del previsto en el artículo 221 de la Carta Política, cuyas hipótesis fueron reguladas expresamente en la reforma constitucional, así como el previsto en el artículo 235.4 de la Constitución para los generales y almirantes, por la misma razón; (ii) se declarará la inexequibilidad de los incisos 2º y 3º del artículo transitorio 16 del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017, entendiendo que, respecto del artículo transitorio 17, los agentes del Estado que no hacen parte de la fuerza pública se encuentran sometidos al mismo régimen de los terceros civiles previstos en el inciso 1º del artículo transitorio 16.

6. Conclusiones y configuración de la parte resolutiva del fallo

6.1. Visto el examen de forma, se concluye que el proyecto que dio origen al Acto Legislativo 01 de 2017, cumplió de manera satisfactoria con la totalidad de los requisitos previstos en la Constitución Política, en el Acto Legislativo 01 de 2016 y en el reglamento del Congreso para una iniciativa de esta naturaleza, pues (i) se radicó de forma exclusiva por el Gobierno Nacional; (ii) se efectuó su publicación oficial, antes de darle curso en la instancia respectiva; (iii) se convocó como corresponde a sesiones extraordinarias; (iv) se asignó su conocimiento a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, como autoridades competentes para dar primer debate; (v) se acumularon las iniciativas radicadas por el Gobierno Nacional en el momento procesal dispuesto para ello; (vi) se designaron conforme al reglamento los ponentes encargados de coordinar el debate y la aprobación de la iniciativa; (vii) se tramitó el proyecto en una sola vuelta de cuatro debates desarrollados de la siguiente manera: (a) un primer debate en las respectivas comisiones competentes, y (b) un segundo debate en la plenaria de cada una de las dos cámaras; (viii) se elaboraron y publicaron –tanto en comisiones como en plenarias– los informes de ponencia para dar curso a la iniciativa; (ix) se verificó el cumplimiento del requisito del anuncio previo, en los términos

expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación; (x) se constató que toda votación cumplió con el *quórum* y la mayoría absoluta requerida; (xi) se evidenció que la votación fue nominal y pública, en un solo momento y conforme a la exigencia –todavía vigente– de que toda proposición debía contar con el aval del Gobierno y tener relación con lo pactado en el Acuerdo Final; (xii) se realizó la publicación oficial del texto aprobado en cada instancia legislativa; (xiii) se incluyeron los aportes de las audiencias públicas efectuadas en cada cámara, siguiendo las reglas previstas en el reglamento; (xiv) se acreditó que el tránsito entre comisiones y plenarias, y luego entre cámaras, se ajustó al término de ocho días previsto para el efecto; (xv) se cumplió con los requisitos que rigen la fase de conciliación, tanto en lo referente a su forma de integración, como en lo que atañe a la aprobación del informe y a los límites materiales que determinan su competencia; (xvi) se comprobó que la totalidad de los artículos que integran el acto legislativo fueron aprobados acorde con las exigencias de los principios de consecutividad e identidad flexible; (xvii) se verificó el uso de la formula sacramental dispuesta para acompañar el título de los proyectos tramitados por vía del *fast track*; (xviii) se consideró la iniciativa de acuerdo con la prelación que se exige para su trámite; y (xix) se evidenció que el acto legislativo sometido a control fue promulgado, entró en vigencia y se remitió en debida forma a la Corte.

De igual manera, este Tribunal también constató que se observó de forma satisfactoria los requisitos especiales de competencia previstos en el Acto Legislativo 01 de 2016, referentes a los criterios de habilitación competencial, habilitación temporal y conexidad, en la medida en que la reforma sometida a control responde a los propósitos de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final, se expidió dentro del período de vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y fue promovida –como ya se dijo– a iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.

Sin embargo, este Tribunal determinó que el inciso segundo del artículo 9 debe declararse inexequible, por desconocimiento del derecho a la consulta previa de las comunidades. Finalmente, y por razones de conexidad, también puntualizó que el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2017, en cuanto agrega un parágrafo al artículo 122 de la Constitución, tiene un carácter transitorio, en la medida en que su rigor normativo se predica únicamente del actual proceso de justicia transicional, como se explicó en el acápite pertinente de esta providencia.

6.2. La Corte efectuó un control competencial orientado a establecer si, al expedir el Acto Legislativo 01 de 2017, el constituyente secundario se excedió en el ejercicio del poder de reforma de la Carta Política, siguiendo los estándares y pautas metodológicas del denominado "juicio de sustitución", para determinar si el referido acto normativo suprimió o anuló alguno de los elementos definitorios del ordenamiento superior.

6.3. El escrutinio judicial tuvo las siguientes particularidades: (i) primero, como el acto legislativo fue expedido con base en las atribuciones que le

fueron conferidas al Congreso de la República en el Acto Legislativo 01 de 2016, acto que dispuso el control automático, integral y único de constitucionalidad de los instrumentos dictados con fundamento en dichas potestades, la revisión versó sobre todas las medidas contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2017, tanto las relativas a la reforma institucional del Estado, como las relativas a los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición; (ii) segundo, por la misma razón anterior, el control tuvo como referente todos los principios medulares de la Carta Política que, al menos potencialmente, pudieron haber sido suprimidos o eliminados con la reforma constitucional, por tener un vínculo material directo con los contenidos del Acto Legislativo 01 de 2017; por ello, el análisis de la reforma a la estructura orgánica del Estado se efectuó a partir de los principios de separación de poderes, de independencia judicial, y el análisis de los instrumentos del sistema transicional, en función del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y el de salvaguardar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como en función de la garantía del juez natural como componente esencial del derecho al debido proceso; (iii) tercero, el examen partió del reconocimiento del muy amplio margen de apreciación con el que cuentan los actores políticos para rediseñar las estructuras estatales y para reconfigurar la vida política, económica y social en escenarios de transición, así como de la necesidad de articular las consideraciones sobre la eventual sustitución de los principios medulares de la Carta Política con las consideraciones sobre la necesidad y contribución de las medidas objeto de análisis a la consecución de una paz estable y duradera; (iv) finalmente, como el Acto Legislativo 01 de 2017 establece un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, el control no versa sobre la regulación de cada uno de estos componentes, individualmente considerados, sino sobre el esquema de relaciones entre los mismos, a partir de un análisis sistémico e integral.

Partiendo de las premisas anteriores, la Corte efectuó el escrutinio judicial en los términos en que se indica a continuación.

6.4. Con respecto a la reforma a la estructura orgánica del Estado que se materializó mediante la creación de tres instancias encargadas de operar los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición, esto es, de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y la Jurisdicción Especial para la Paz, las cuales se encuentran separadas de la institucionalidad establecida en la Constitución de 1991 y cuentan con plena autonomía administrativa, presupuestal y técnica, se encontró que aunque el Acto Legislativo 01 de 2017 introdujo un cambio sustantivo en la arquitectura institucional del Estado, en el actual escenario de transición este nuevo esquema, globalmente considerado, no anulaba los principios que irradian la configuración del Estado.

La razón de ello es que a pesar de los ajustes institucionales introducidos, en

general se logró preservar la lógica de la contención del poder, de los controles interorgánicos, y de la articulación con las demás ramas y órganos del poder público, y además, la creación de órganos autónomos y especializados cumple una función determinante y decisivo dentro del proceso de paz, teniendo en cuenta que la renovación institucional hace frente a la desconfianza que históricamente han manifestado algunos actores del conflicto armado, así como a las limitaciones que el Estado ha tenido en el cierre del conflicto en materias como la reconstrucción y la difusión de la verdad, reparación a las víctimas o la impartición de justicia.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte encontró que, con respecto a la Jurisdicción Especial para la Paz, existen algunos elementos del modelo institucional acogido en el Acto Legislativo 01 de 2017 que, de subsistir, podrían dar lugar a que se instaure un sistema cerrado y hermético que no solo monopoliza el manejo de todos los asuntos relativos al conflicto armado, sino que además, lo haría desplazando integralmente, superponiéndose y vaciando de contenido las competencias de la organización política existente, y desactivando el sistema de controles inter-orgánicos, así como los mecanismos de colaboración y articulación entre los poderes y órganos del Estado, eliminando la base y el sustrato mismo de los principios de separación de poderes y de independencia judicial.

6.4.1. Primero, la configuración de la *acción de tutela* desactiva el sistema de frenos y contrapesos, ya que las decisiones judiciales de la Jurisdicción Especial para la Paz solo pueden ser controvertidas ante esta misma instancia, y el único reducto de control inter-orgánico, a saber, la acción de tutela, debe ser resuelta en primera y en segunda instancia dentro de la propia JEP, y su selección y revisión por parte de la Corte Constitucional tiene un alcance limitado y restringido, como quiera que la selección de fallos de amparo se supedita al aval de la misma JEP, y la Corte cuenta con unas potestades reducidas e insuficientes en la revisión de las correspondientes providencias.

Es así como, con respecto a la selección de fallos de tutela, el artículo transitorio 8 dispone que las sentencias respectivas deben ser adoptadas por unanimidad por una sala conformada por dos magistrados de la Corte Constitucional escogidos por sorteo y dos magistrados de la JEP, con lo cual esta última instancia mantiene un poder de veto en el respectivo proceso de selección, preservando la facultad de determinar qué decisiones pueden ser objeto de escrutinio por un órgano ajeno a la JEP. Y con respecto al alcance de potestades de revisión de este Tribunal, el inciso 5 del artículo transitorio 5 determina que la Corte Constitucional no puede alterar el contenido de la decisión judicial objeto del control, sino únicamente indicar el vicio del fallo para que sea subsanado por la JEP.

Este esquema no solo desactiva el sistema de frenos y contrapesos al poder y hace intangibles las decisiones de dicha jurisdicción, sino que también suprime el principio de superioridad jerárquica de la Constitución y el deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de las víctimas, toda vez que elimina las garantías procesales e institucionales que aseguran la

supremacía de la Carta Política dentro del ordenamiento jurídico, y la vigencia de los derechos fundamentales.

En este orden de ideas, la Corte resolvió declarar la inexequibilidad de las previsiones del Acto Legislativo 01 de 2017 que establecen un esquema especial y diferenciado para la selección y para la revisión de las sentencias de tutela proferidas por la JEP por parte de la Corte Constitucional, y en particular, de las siguientes previsiones: (i) de las expresión *"de conformidad con las siguientes reglas"*, contenida en el inciso 3 del artículo transitorio 8 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017; (ii) del inciso 4 del artículo transitorio 8 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017; (iii) del inciso 5 del artículo transitorio 8 del artículo 1, con excepción de la expresión *"las sentencias de revisión serán proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional",* que se declarará exequible. Asimismo, la Sala determinó que el efecto jurídico de la decisión anterior es la sujeción del proceso de selección y revisión de las sentencias de la Jurisdicción Especial para la Paz, al esquema general establecido en la Constitución y la ley.

6.4.2. En segundo lugar, el modelo de *intervención de la Procuraduría General de la Nación en los trámites que se surten en la Jurisdicción Especial para la Paz* debilita el sistema de frenos y contrapesos, y por esta vía introduce una limitación desproporcionada a los principios, valores y derechos a los que atiende la intervención de dicho organismo de control en los procesos jurisdiccionales, especialmente en lo que toca a los derechos de las víctimas. Ello, en la medida en que el inciso segundo del artículo transitorio 12 condiciona la intervención de este organismo en los trámites que se surten en la Jurisdicción Especial para la Paz, a que alguno de los magistrados de dicha jurisdicción así lo solicite. De este modo, aunque el Acto Legislativo 01 de 2017 mantiene nominalmente la potestad de intervención prevista en el artículo 277.7 de la Carta Política en los trámites y procedimientos de la JEP, la circunstancia de que dicha mediación se supedite a la propia voluntad de los miembros de la instancia controlada, anula la eficacia de dicho mecanismo, y vacía de contenido las competencias constitucionales de esta agencia estatal.

Esta desactivación del mecanismo de control resulta particularmente grave por tres razones: (i) primero, las competencias que podrían ser objeto de control son realizadas por una instancia jurisdiccional de transición que no se encuentra integrada a la Rama Judicial, ni en general a la estructura estatal ordinaria; (ii) segundo, porque dicho organismo cumple las más importantes funciones en relación con la operación de los instrumentos de transición, y que, por tanto, tienen repercusión e incidencia directa en la vigencia de las libertades y los derechos de las víctimas del conflicto y de las personas investigadas, juzgadas y sancionadas por dicha instancia jurisdiccional; (iii) y finalmente, porque el propio Acto Legislativo concibió la mediación de la Procuraduría en los trámites de la JEP como un dispositivo cardinal para garantizar los derechos de las víctimas. De este modo, el condicionante establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017 socava el sistema de controles interorgánicos y desactiva un dispositivo de primer orden para la preservación

de los derechos fundamentales, anulando tanto el principio de separación de poderes como el deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas, y especialmente de las víctimas del conflicto armado.

En este orden ideas, la Corte resolvió declarar la inexequibilidad de la previsión normativa que supedita la intervención de la Procuraduría General de la Nación en los procesos que se surten en la Jurisdicción Especial para la Paz a que así lo solicite uno de los magistrados, entendiendo que el efecto jurídico de dicha declaratoria es que la potestad del organismo de control se deberá ejercer de conformidad con el modelo general establecido en la Carta Política. Así las cosas, se declarará la inexequibilidad de la expresión *"a solicitud de alguno de los magistrados de la sección que conozca del caso"* y de la expresión *"y que el magistrado establezca"*, contenidas en el inciso 2º del artículo transitorio 12 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

6.4.3. En tercer lugar, el *esquema de control disciplinario de los miembros de la Jurisdicción Especial para la Paz* también suprime el sistema de controles interorgánicos, en la medida en que el primer inciso del artículo transitorio 14 del artículo 1º radica la función disciplinaria en los propios magistrados de dicha instancia jurisdiccional. Nuevamente, aunque el Acto Legislativo 01 de 2017 mantiene nominalmente el control disciplinario de los magistrados de la JEP, lo configuró de tal modo que pierde toda eficacia, puesto que, por un lado, se hizo coincidir la instancia sancionatoria con la instancia potencialmente sancionada, y puesto que, por otro lado, como la función es ejercida por los propios pares de los magistrados, el control disciplinario se convierte en una herramienta ilegítima de control de las mayorías que impide a los jueces disidentes y minoritarios ejercer su rol natural, por la amenaza, de origen institucional, de la imposición de una sanción que es determinada por sus propios pares.

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte resolvió declarar la inexequibilidad de la previsión normativa que radica el control disciplinario de los magistrados de la JEP en una comisión especial integrada por un magistrado de cada Sala y por un magistrado de cada Sección del Tribunal para la Paz, en el entendido de que el esquema del control disciplinario será el que determine de manera general la Constitución Política y la ley para los operadores de justicia. Así las cosas, se decidió declarar la inexequibilidad del aparte normativo contenido en el primer inciso del artículo transitorio 14 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, según el cual *"una comisión integrada por un magistrado de cada sala y un magistrado de cada Sección del Tribunal para la Paz que será elegido conforme al reglamento de la JEP, adoptará las medidas disciplinarias que corresponden conforme a la ley".*

6.4.4. En cuarto lugar, el esquema para la *resolución de conflictos de competencias* entre la Jurisdicción Especial para la Paz y otras jurisdicciones anula el principio de separación de poderes, ya que se hace radicar en la propia JEP el poder decisorio en estos conflictos, en su propio beneficio.

En efecto, el artículo transitorio 9 determina que, primero, la resolución de estas controversias corresponde a una sala incidental conformada por tres magistrados de la Corte Constitucional y tres magistrados de las salas o secciones de la JEP, segundo, que en el evento de que el conflicto sea con la jurisdicción indígena la solución corresponde a dos magistrados de la JEP y a dos autoridades tradicionales del pueblo o comunidad comprometido en el conflicto, tercero, que las decisiones se adoptan por mayoría simple, y finalmente, que en caso de no alcanzarse esta mayoría, la resolución queda en manos del presidente de la JEP.

Este modelo introduce tres elementos que subvierten el principio de separación de poderes, ya que no solo se prevé la intervención de la JEP en la definición de un conflicto de competencias en el que ella misma se encuentra involucrada, sino que además, por la composición paritaria de las salas que resuelven la controversia y por el esquema de mayorías acogido, se confiere a la JEP el poder decisorio en las referidas controversias, y se establece una regla de preferencia en favor de dicha instancia jurisdiccional. Con ello, este organismo es colocado en una posición de dominio, cuenta con poderes ilimitados de auto-regulación y de auto-contención, y sus competencias adquieren un carácter expansivo.

De acuerdo con el análisis precedente, la Sala resolvió declarar la inconstitucionalidad del esquema especial para la resolución de conflictos entre la JEP y otras jurisdicciones, en el entendido de que el efecto jurídico de la declaratoria es que los mismos se deben sujetar el régimen general establecido en la Constitución y la ley, y que por tanto, deberán ser resueltos por la Corte Constitucional. Así las cosas, se declarará la inexequibilidad del artículo transitorio 9 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

6.4.5. En quinto lugar, la dimensión temporal de las competencias otorgadas a la Jurisdicción Especial para la Paz también anula el principio de separación de poderes, ya que aunque la Jurisdicción Especial para la Paz fue creada para operar transitoriamente los instrumentos de justicia relativos al conflicto armado en Colombia, el artículo transitorio 15 permite que dichas atribuciones se puedan extender indefinidamente en el tiempo. Es así como el referido precepto determina que las funciones jurisdiccionales se pueden extender durante 15 años, y que este plazo puede ser prorrogado mediante ley, a solicitud de los magistrados de la JEP. Como puede advertirse, tales funciones pueden prorrogarse a discreción, sin que exista un límite objetivo, con lo cual, el sistema de plazos resulta inconsistente con la naturaleza y con el objeto excepcional y provisional de los organismos de transición.

En este orden de ideas, este Tribunal concluyó que la declaratoria de exequibilidad del artículo transitorio 15 se efectúa sobre la base de que la prórroga allí prevista para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de la JEP, adicional a los 15 años de duración contemplados para estas instancias, debe ser adoptada por una ley estatutaria, y que, además, sólo puede decretarse por una sola vez, hasta por 5 años, de modo que la vigencia de la Jurisdicción Especial para la Paz no podrá exceder los 20 años desde su

constitución efectiva.

6.4.6. En sexto lugar, la Corte encontró necesario precisar el alcance del modelo de gobierno y administración de la JEP previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, con el objeto de preservar el autogobierno judicial como componente esencial del principio de independencia judicial. En este marco, se hicieron las siguientes precisiones:

- Por un lado, aunque el parágrafo 2 del artículo transitorio 5 determina de manera general que el Secretario Ejecutivo y el Presidente de la JEP deben asumir todas las funciones que la Constitución asigna a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, debe entenderse que la referencia global a estas funciones alude exclusivamente a aquellas que son compatibles con la naturaleza, el rol, el objeto y la configuración interna de la JEP, y que por tanto, excluye aquellas que aunque se encuentran previstas en los artículos 256 y 257 de la Carta Política, son inconsistentes con el régimen especial de dicha instancia jurisdiccional.

- Además, aunque el parágrafo 2 del artículo transitorio 5 determina genérica e indistintamente que las funciones atribuidas por la Constitución a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura deben ser asumidas por el Secretario Ejecutivo y por el Presidente de la JEP para ser desplegadas en el marco de esta instancia jurisdiccional, debe entenderse que las atribuciones relacionadas con el gobierno judicial deben estar a cargo del Presidente o del organismo que la misma JEP determine, mientras que las asociadas a la administración y gestión de los recursos deben estar a cargo del Secretario Ejecutivo bajo la orientación del órgano de gobierno, sin que aquel pueda intervenir en la dirección y gobierno de la JEP.

Entender que el Secretario puede participar en la gobernanza judicial o que su intervención en la administración y gestión de los recursos de la entidad no está supeditada a las directrices del órgano de gobierno suprimiría el autogobierno judicial, pues esto implicaría, que una única persona natural elegida a través de un mecanismo *sui generis* asuma un doble rol en relación con la JEP, y que el órgano de administración se superponga al órgano de gobierno, desarticulando y desestructurando las instancias del autogobierno judicial, en contravía de la Sentencia C-285 de 2016[1049].

- Asimismo, la Corte estimó necesario aclarar que las funciones jurisdiccionales atribuidas en el Acto Legislativo 01 de 2017 al Secretario Ejecutivo tienen un carácter temporal, y que por tanto, las mismas únicamente pueden extenderse hasta cuando comience a funcionar la JEP, tal como ocurre con las potestades otorgadas a este funcionario para verificar el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de la libertad transitoria, anticipada o condicionada o la privación de la libertad en unidad militar o policial, prevista en el parágrafo 2 del artículo transitorio 7. Entender que estas atribuciones pueden extenderse más allá de este límite socavaría las bases del

[1049] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

autogobierno judicial, ya que, según se estableció en la Sentencia C-285 de 2016[1050], las instancias de conducción del poder judicial deben ser endógenas al mismo, pero distintas de aquellas que cumplen funciones jurisdiccionales propiamente dichas.

- Finalmente, la Sala concluyó que para preservar el sistema de frenos y contrapesos al poder, el artículo transitorio 5 será declarado exequible, pero en el entendido de que: (i) debe preservarse el sistema de controles inter orgánicos establecido de manera general en la Constitución, para el funcionamiento de la JEP; (ii) tanto el Secretario Ejecutivo como el Presidente de la JEP deben actuar de conformidad con los principios que rigen la función pública; (iii) el Secretario Ejecutivo se encuentra sometido al régimen ordinario de responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal, y por ende, no le es extensivo el fuero estatuido para los magistrados de las altas corporaciones.

6.4.7. Por último, la Corte concluyó que la intervención de los expertos extranjeros en los procesos deliberativos y decisorios de la Jurisdicción Especial para la Paz prevista en los incisos 2 y 3 del artículo transitorio, altera y trastoca el ejercicio de la función jurisdiccional por introducir un elemento extraño a la misma. Por ello se declarará la inexequibilidad de la expresión *"cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, éstos participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho a voto",* contenida en el inciso 2 del artículo transitorio 7 del artículo 1, así como de la expresión *"cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, éstos participarán en los debates de la Sala en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho a voto",* contenida en el inciso 3 del artículo transitorio 7 del artículo 1. Lo anterior, sin perjuicio de que estos expertos puedan presentar conceptos para ilustrar los juicios que se surten en la JEP, en los términos que prevé el ordenamiento jurídico.

6.5. Con respecto a los *instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición*, la Corte encontró que, en general, este sistema preservó tanto el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y el de asegurar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, como el derecho al debido proceso, y en particular, la garantía del juez natural.

6.5.1. En primer lugar, el sistema proporciona una respuesta integral a la sociedad y a las víctimas en un escenario de vulneración masiva y sistemática de derechos, proveyéndoles de herramientas concretas para garantizar el conocimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, la sanción de los crímenes más graves cometidos en este contexto, la reparación a las víctimas, y la adopción de medidas para evitar la repetición de los hechos.

[1050] *Ibídem*.

Adicionalmente, este modelo se encuentra blindado y protegido por un sistema de condicionalidades, de suerte que las concesiones que el Estado hace en el componente de justicia, flexibilizando su deber de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos y de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, tiene como contrapartida unas ganancias proporcionales y efectivas en los demás componentes del sistema transicional, esto es, en la consecución y difusión de la verdad, en la reparación a las víctimas, y en el diseño e implementación de garantías de no repetición.

En este orden de ideas, el sistema de condicionalidades presenta las siguientes particularidades: (i) primero, tiene un carácter integral y comprensivo, de modo que el acceso a todos y cada uno de los componentes del régimen sancionatorio especial previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, así como su mantenimiento, incluidos los tratamientos penales especiales, los beneficios, las renuncias, los derechos y las garantías previstas en dicho instrumento, están supeditados al aporte efectivo y proporcional en los demás componentes del sistema: la verdad, la reparación y la no repetición; (ii) segundo, la condicionalidad se extiende tanto al acceso como al mantenimiento de todos los elementos del régimen penal especial, de modo que las contribuciones a la verdad, a la reparación y a la no repetición son condición no solo para obtener el tratamiento sancionatorio especial, sino también para conservarlo, y de modo que el incumplimiento de las condiciones no solo impide acceder a este régimen, sino que también puede implicar su pérdida; (iii) tercero, el régimen se estructura en función de los principios de gradualidad y proporcionalidad, en el sentido de que el nivel de contribución a la verdad, a la reparación y a la no repetición determina la magnitud de los beneficios, y en el sentido de que la dimensión y gravedad del incumplimiento de las condiciones determina el alcance de la pérdida del régimen sancionatorio especial; (iv) cuarto, la verificación de este cumplimiento se encuentra a cargo de la Jurisdicción Especial para la Paz; (v) finalmente, cada uno de los tratamientos especiales, beneficios, renuncias, derechos y garantías previstas en el Acto Legislativo 01 de 2017 está sujeto a la verificación por parte de la JEP de todas las obligaciones derivadas del sistema transicional, y en particular: la dejación de armas, la obligación de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación a la vida civil de forma integral, la obligación de aportar verdad plena, la obligación de garantizar la no repetición y en especial la de abstenerse de cometer nuevos delitos, el deber de contribuir a la reparación de las víctimas y a permitir inventariar todo tipo de bienes y activos de los grupos armados, y la obligación de entregar los menores de edad.

6.5.2. Asimismo, aunque el Acto Legislativo 01 de 2017 crea un régimen especial para la investigación, juzgamiento y sanción de las infracciones cometidas en el marco del conflicto armado que flexibiliza las exigencias inherentes al principio de justicia y a la función represiva del Estado, estas concesiones no configuran una sustitución del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las

infracciones al Derecho Internacional Humanitario en escenarios de transición.

En efecto, en la Sentencia C-579 de 2013[1051] este Tribunal determinó que en escenarios transicionales que pretenden afrontar violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es constitucionalmente admisible concentrar la función persecutoria en los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, de genocidio y de los crímenes de guerra, y renunciar a la persecución de todos los demás que no tienen esta connotación, así como establecer un tratamiento penal especial flexible y diferenciado para los delitos cuya persecución es ineludible. Todo ello, dentro de la lógica de que el esquema tradicional de punición individual conduce a una impunidad de facto, y de que este modelo alternativo permite identificar los patrones de criminalidad y desvertebrar las macro estructuras delictuales.

En este contexto, la Sala concluyó que el modelo sancionatorio previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017 no desconoce el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, por dos razones fundamentales. Primero, porque justamente la reforma constitucional preserva expresamente el deber de criminalizar a los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, y únicamente permite la renuncia a la persecución de los delitos que no tienen esta connotación. Y adicionalmente, porque la renuncia a la persecución penal y el acceso y la conservación de los tratamientos penales especiales se encuentra supeditada al cumplimiento de las exigencias inherentes al sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición, establecidas en función del sistema de condicionalidades.

6.5.3. En este contexto, la Corte desestimó las acusaciones vertidas en contra de la regulación de la responsabilidad de mando contenida en el artículo transitorio 24 del Acto Legislativo 01 de 2017, precepto que, según algunos de los intervinientes, conduciría a un escenario de impunidad por aplicarse únicamente a los miembros de las fuerza pública y no a los demás actores del conflicto, por remitir a la legislación nacional y no al derecho penal internacional, y por no recoger los estándares del Estatuto de Roma.

La Sala concluyó que aunque en el actual escenario de transición debe existir un régimen robusto de imputación penal para quienes detentan el control y el dominio en organizaciones que tienen estructuras jerárquicas, teniendo en cuenta que el modelo de imputación penal previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017 se concentra en los máximos responsables de los delitos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado, las directrices establecidas en la reforma constitucional con respecto a la figura de la responsabilidad de mando, no diluyen, en modo alguno, el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra.

[1051] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Lo anterior, por las siguientes razones:

- Primero, por cuanto las hipótesis fácticas comprendidas dentro de la figura de la responsabilidad de mando pueden ser criminalizadas en el derecho interno a través de las estructuras ordinarias de imputación de la responsabilidad penal, especialmente a través de la figura de la omisión impropia y de la autoría mediata, de tipos penales como el favorecimiento o la omisión de denuncia, y a través de la figura de la complicidad; por ello, la penalización de quienes en el marco de una estructura vertical de poder detentan el control de la organización y omiten las medidas para evitar o reprimir las conductas criminales de sus subordinados, habiendo conocido o debiendo conocer la realización de la respectiva conducta criminal, no depende de su positivización en el Acto Legislativo 01 de 2017.

- Segundo, por cuanto los elementos estructurales de la figura de la responsabilidad de mando delineados en el derecho internacional, se encuentran reflejados en el artículo transitorio 24, así: (i) en ambos casos se establece una responsabilidad por el hecho del otro, y en particular, la responsabilidad de quienes tienen la autoridad y el control efectivo dentro de una organización, por los delitos cometidos por los subordinados; (ii) en ambos casos la responsabilidad se configura por una conducta omisiva consistente en no evitar o no reprimir la comisión de un delito; (iii) en uno y otro caso la responsabilidad se extiende tanto a la omisión de medidas de prevención de delitos aún no perpetrados, como a la omisión de medidas de represión de crímenes ya cometidos; (iii) finalmente, en uno y otro caso se exige un elemento subjetivo, de tener conocimiento o de haber contado con los elementos de juicio para poder inferir la potencial comisión del crimen. Así las cosas, ambas regulaciones apuntan al mismo fenómeno criminal, y las diferencias versan sobre el alcance específico de algunos criterios de valoración.

- Tercero, tal como se explicó anteriormente, el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario se concreta, en escenarios de transición, a criminalizar a los máximos responsables de los delitos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado, pero en este caso, la figura de la responsabilidad de mando no fue estructurada para sancionar a quienes detentando la autoridad y el control en una estructura criminal idean y planifican la acción criminal para que sus subordinados la ejecuten, sino para sancionar a quienes teniendo esta misma posición de dominio, omiten adoptar las medidas para evitar o para reprimir su realización, conociendo o debiendo conocer que tales delitos serían cometidos por sus dependientes.

6.5.4. De igual modo, la Sala concluyó que la habilitación para la reincorporación en la vida pública de quienes han cometido delitos en el marco del conflicto armado prevista en el artículo transitorio 20, tampoco sustituye ningún principio medular del ordenamiento constitucional, por las

siguientes razones: (i) primero, porque la habilitación allí prevista es consistente con el principio de participación política que irradia toda la Constitución Política, así como con la naturaleza de los escenarios transicionales, en los que la reincorporación a la vida pública constituye una herramienta decisiva para canalizar la disidencia y la inconformidad por los mecanismos democráticos; (ii) segundo, porque la habilitación allí prevista se encuentra supeditada al régimen de condicionalidades, esto es, a la contribución a la verdad, a la justicia, a la reparación de las víctimas, y a la no repetición; (iii) tercero, porque la Jurisdicción Especial para la Paz preserva la facultad para determinar si las sanciones impuestas son compatibles con el ejercicio de los derechos políticos, de suerte que en aquellos casos, en los que por la naturaleza de la condena impuesta, no sea posible armonizar el cumplimiento efectivo de la pena con el ejercicio de los citados derechos, así lo determinará la JEP.

6.5.5. Con respecto a los derechos de las víctimas del conflicto armado a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, la Sala concluyó que el modelo transicional no suprime el sustrato básico del deber del Estado de salvaguardar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.

La Sala reconoce que, en principio, la reforma constitucional contempla algunas restricciones a los derechos de las víctimas. Sin embargo, considerando el modelo en su conjunto, y considerando el escenario transicional en el que se inscriben las medidas del constituyente secundario, la Sala concluye que se preserva el deber del Estado de dar una respuesta efectiva e integral a las víctimas del conflicto armado.

En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2017 contiene las siguientes restricciones a los derechos de las víctimas: (i) se confiere al Estado la potestad para concentrar la función persecutoria de los delitos en los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos, así como establecer unos tratamientos penales especiales que flexibilizan el régimen punitivo ordinario, lo cual comporta una restricción a los derechos de las víctimas, para quienes todos los delitos cometidos en su contra implican una negación de sus derechos; (ii) no se establece una diferenciación clara entre las condiciones para acceder a los beneficios, derechos y tratamientos penales especiales, del contenido restaurativo y reparador de las penas, lo cual podría diluir los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral; (iii) no se fijan los elementos estructurales del modelo de reparación, y además, libera parcialmente a los victimarios del deber general de indemnización, al supeditar la reparación material a cargo del Estado a la disponibilidad de recursos presupuestales, y al disponer, en el artículo transitorio 18 en relación con los destinatarios de las medidas de amnistía, indulto o renuncia a la persecución penal, que no proceden las acciones judiciales en su contra para la indemnización de las víctimas, y en el artículo transitorio 26, en relación con los miembros de la fuerza pública, que contra ellos no procede la acción de repetición y el llamamiento en garantía previsto en el artículo 90 de la Carta Política.

Pese a las restricciones anteriores, la Sala concluyó que el Acto Legislativo 01 de 2017 no sustituye los principios estructurales del ordenamiento superior, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones: (i) primero, porque las restricciones al derecho de las víctimas a la justicia tienen como contrapartida una ganancia en términos de reconocimiento de la verdad y de reparación, a través del sistema de condicionalidades; (ii) segundo, porque respecto de las más graves formas de criminalidad el Acto Legislativo 01 de 2017 preserva el deber del Estado de imponer una sanción efectiva; (iii) tercero, porque aunque el deber general de reparación material se radica en el Estado y no en los victimarios, y además, se supedita la cuantía de la indemnización a la disponibilidad de recursos, este modelo general es consistente con la naturaleza de los programas de reparación en escenarios de violación masiva y sistemática de derechos, en los cuales el paradigma tradicional no solo puede tornarse materialmente inviable, sino que además produce inequidades y distorsiones en la distribución de recursos entre las víctimas, y entre estas y los demás sectores sociales.

6.5.6. Por último, la Corte concluyó que aunque en principio el constituyente secundario se encontraba facultado para crear una nueva instancia jurisdiccional, separada de la Rama Judicial, encargada de investigar, juzgar y sancionar las infracciones cometidas en el marco del conflicto armado en relación con los combatientes y en relación con las demás personas que voluntariamente se sometan a dicho organismo transicional, no lo estaba para someter forzosamente a quienes tienen la calidad de no combatientes y no se someten voluntariamente a la misma.

En particular, el sometimiento forzoso de los terceros civiles, y el sometimiento de las personas que cuentan con fuero constitucional, sustituye integralmente la garantía de juez natural, por las siguientes razones: (i) primero, porque en el actual escenario no ha desaparecido la institucionalidad que en otros contextos ha justificado la creación de nuevas instancias jurisdiccionales con competencia para investigar, juzgar y sancionar todas las infracciones cometidas en escenarios de violación masiva y sistemática de derechos humanos; (ii) segundo, porque la Jurisdicción Especial para la Paz fue estructurada a partir de principios distintos de los que orientaron la creación de la Rama Judicial, y de las garantías de independencia, imparcialidad y neutralidad con la que se encuentra revestida son sustancialmente distintas de las que estructuraron el sistema judicial, de suerte que con el traslado competencial establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017 se produjo también un cambio integral en la naturaleza del operador de justicia; esta sustitución de jurisdicción se manifiesta, por ejemplo, en que la JEP no se encuentra insertada en la Rama Judicial, en que su sistema de autogobierno es distinto del de esta última, en que su conformación y funcionamiento difiere en puntos muy sustantivos del sistema judicial ordinario; (iii) finalmente, porque el diseño institucional de la JEP recogió los contenidos del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC, y en este contexto, que una jurisdicción haya sido configura en función de los requerimientos de algunos actores del conflicto, para ser impuesta forzosamente a todos los demás, sustituye la garantía del juez

natural.

Así las cosas, este Tribunal declarará la inexequibilidad de las siguientes medidas: (i) de la expresión *"remisión que se efectuará en el momento que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes",* contenida en el parágrafo 1º del artículo transitorio 5º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017, entendiendo que el reconocimiento del fuero se extiende a todos los aforados constitucionales, con excepción del previsto en el artículo 221 y el contemplado en el artículo 235.4 para almirantes y generales, en la medida en que la situación jurídica de los sujetos correspondientes se encuentra prevista expresamente en el capítulo VII del Título Transitorio del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017; (ii) se declarará la inexequibilidad de los incisos 2º y 3º del artículo transitorio 16 del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017, entendiendo que, respecto del artículo transitorio 17, los agentes del Estado que no hacen parte de la fuerza pública se encuentran sometidos al mismo régimen de los terceros civiles previstos en el inciso 1º del artículo transitorio 16.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Declarar la **EXEQUIBLIDAD** del Acto Legislativo 01 de 2017, en los términos del capítulo de conclusiones de la parte motiva de esta providencia, con excepción de los siguientes apartes normativos, que se declaran **INEXEQUIBLES:**

- El inciso sexto del artículo transitorio 5º del artículo 1º.
- La expresión *"remisión que se efectuará en el momento que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes",* contenida en el parágrafo 1º del artículo transitorio 5º del artículo 1º.
- La expresión *"Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, éstos participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto"*, contenida en el inciso 2º del artículo transitorio 7º del artículo 1º.
- La expresión *"Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, éstos participarán en los debates de la Sala en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto"*, contenida en el inciso 3º del artículo transitorio 7º del artículo 1º.
- La expresión *"de conformidad con las siguientes reglas:"*, contenida en el inciso 3º del artículo transitorio 8º del artículo 1º.

- El inciso 4º del artículo transitorio 8º del artículo 1º.
- El inciso 5º del artículo transitorio 8º del artículo 1º, con excepción de la expresión *"Las sentencias de revisión serán proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional",* que se declara **EXEQUIBLE**.
- El artículo transitorio 9º del artículo 1º. - Las expresiones *"a solicitud de alguno de los magistrados de la sección que conozca del caso"* y *"que el magistrado establezca"*, contenidas en el inciso 2º del artículo transitorio 12 del artículo 1º.
- La expresión *"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",* contenida en el primer inciso del artículo transitorio 14 del artículo 1º.
- Los incisos 2º y 3º del artículo transitorio 16 del artículo 1º.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente
Con salvamento parcial de voto

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO
Magistrado
Con impedimento aceptado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

ROCIO LOAIZA MILIAN
Secretaria General (E)

Anexo No. 1

Resumen de las Intervenciones

Interviniente	Solicitud	Fundamento
CODHES	Declaratoria de constitucionalidad condicionada del artículo transitorio 18.	El artículo 18 desconoce el derecho fundamental de las víctima3s a la reparación, y por ende el eje transversal relativo al Estado social de Derecho fundado en la dignidad humana. La razón de la transgresión es doble: (i) por un lado, exime a los victimarios del deber de reparar, al disponer que contra los beneficiarios de amnistías, indultos y renuncias a la persecución penal no proceden acciones judiciales para reclamar la indemnización a las víctimas; (ii) supedita el acceso a la reparación a la disponibilidad de recursos. El hecho de que la medida se produzca en un contexto de vulneración masiva y sistemática de derechos humanos, y que las indemnizaciones se enmarquen dentro de programas administrativos de reparación, no justifica la restricción al contenido básico del derecho a la reparación.
	Declaratoria de inconstitucionalidad parcial del artículo transitorio 24.	La regulación de la figura de la responsabilidad de mando desconoce el derecho de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, por las siguientes razones: (i) introduce como criterio de determinación de la responsabilidad del mando, las reglas operacionales de la fuerza pública, otorgándoles la misma jerarquía de las reglas del DIH; (ii) supedita la determinación de la responsabilidad de mando respecto de los miembros de la fuerza pública, a la concurrencia de condiciones fácticas que terminan por difuminar la responsabilidad
Red de Justicia Transicional y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex	Determinación del alcance del artículo transitorio 16, sobre la responsabilidad de los terceros civiles por los delitos cometidos en el marco del conflicto armado	El esquema de responsabilidad de los terceros civiles y las competencias de la JEP debe ser interpretado teniendo como referente la obligación de los Estados de investigar, juzgar y sanciones las graves violaciones a los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. El AL 01 de 2017 no acoge la fórmula del Acuerdo Final, que establece la competencia de la JEP y la responsabilidad en función del concepto de "participación determinante", y en su lugar se establece que pueden acogerse a dicha jurisdicción las personas que sin formar parte de grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta en la comisión de delitos en el contexto del conflicto, recibiendo el tratamiento especial correspondiente, y que la JEP puede llamar a comparecer a los terceros que hubieren intervenido de manera activa o determinante en la comisión de los citados delitos. De este modo, el acto legislativo extiende la competencia de la JEP a las hipótesis de participación activa pero no determinante, a diferencia de lo dispuesto en el Acuerdo Final. En este escenario, surgen diferentes interrogantes sobre la competencia de la JEP en los casos en que terceros no combatientes tuvieron una participación activa pero no determinante en los crímenes susceptibles de ser juzgados por la citada jurisdicción, y si la competencia se extiende a las hipótesis de participación por omisión de los referidos terceros. Teniendo en cuenta el marco anterior, la respuesta a estos interrogantes debe tener en cuenta las siguientes directrices: (i) primero, el tipo y el nivel de participación se debe analizar individualmente a partir de una evaluación integral que tenga en consideración todos los elementos de contexto; (ii) segundo, para merecer una consecuencia penal, la participación del tercero debe haber tenido un efecto sustancial en la comisión de los crímenes, *"pero sin que sea necesario establecer que sin el aporte o la medida de participación el crimen no se hubiera cometido";* (iii) los terceros pueden ser responsables por no prevenir crímenes si están en una posición de control, incluso por conductas omisivas; *"por ende, es importante no dar a los conceptos de participación activa o determinante una interpretación que excluya este tipo de responsabilidad a priori";* (iv) la sola circunstancia de haberse beneficiado por los crímenes del conflicto armado no puede entenderse

		como participación activa o determinante, como ocurre, por ejemplo, con las personas cuya tierra se valorizó a raíz de desplazamientos forzados causados por otros, sin que hubieran tenido influencia en tales fenómenos; (v) debe acogerse una versión amplia de la responsabilidad empresarial, para que se incluya dentro del mismo las distintas modalidades de asistencia o participación de los actores económicos en graves violaciones a los derechos humanos, como la conspiración para cometer actos violentos, el ejercicio de la violencia en el escenario laboral, la financiación de crímenes de guerra o empresas ilegales.
Comisión Internacional de Juristas	Declaratoria de inexequibilidad del artículo transitorio 24.	La regulación de la figura de la responsabilidad de mando sustituye el deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH, por las siguientes razones: (i) desconoce la aplicación de los principios de complementariedad entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el DIH; (ii) no incorpora los estándares del DIH y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; (iii) No incorpora el concepto de control efectivo del superior jerárquico sobre el subordinado; (iv) desnaturalizó el principio de responsabilidad penal del superior jerárquico, al sustituir el elemento de control efectivo del superior sobre el subordinado, por el de control efectivo sobre la conducta o actos del subordinado; (v) no incorporó el elemento de "conocimiento inferido" como una modalidad de responsabilidad del superior jerárquico.
Bufete Suárez & Asociados	Inexequibilidad parcial del artículo transitorio 7, respecto de la regla que faculta al gobierno nacional para expedir el reglamento del Comité de Escogencia.	La norma que habilita al Gobierno Nacional para expedir el reglamento del Comité de Escogencia sustituye el sistema de frenos y contrapesos porque permite al gobierno controlar la conformación de la institucionalidad del sistema transicional.
	Inexequibilidad parcial del artículo transitorio 11, respecto de la regla que condiciona el acceso la sustitución de las sanciones penales impuestas en la justicia ordinaria, al reconocimiento de la verdad completa, detallada y exhaustiva.	La exigencia de reconocer la verdad completa, detallada y exhaustiva para acceder a la sustitución de las penas impuestas previamente en la justicia ordinaria desconoce: (i) la prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo hecho; (ii) el principio de no autoincriminación; (iii) el derecho de acceso a la administración de justicia.
	Inexequibilidad parcial del fragmento del artículo transitorio 12, que habilita a los magistrados de la JEP para dictar las normas procesales de la jurisdicción.	La facultad atribuida a los magistrados de la JEP para dictar las normas de procedimiento es incompatible con el principio de separación de poderes, con el sistema de frenos y contrapesos, con la naturaleza de las funciones de la JEP y con la competencia legislativa general en cabeza del Congreso.
	Inexequibilidad parcial del fragmento del artículo transitorio 21, que permite a los miembros de la fuerza pública acceder al sistema de justicia transicional de la JEP, con un tratamiento simétrico en algunos aspectos, y diferenciado en otros.	La norma que permite a los miembros de la fuerza pública acceder al sistema de justicia transicional de la JEP, con un tratamiento simétrico en algunos aspectos, y diferenciado en otros, desconoce el derecho a la igualdad, el derecho al debido proceso y el derecho de acceso al sistema de administración de justicia, ya que no se fijaron pautas o criterios para establecer en qué materias o aspectos se tiene un trato simétrico, y en qué materias o aspectos se tiene un trato diferenciado.
Centro Europeo por los Derechos Constitucionales y Humanos	Ajuste del artículo 24 transitorio, para la adecuación de la figura de la responsabilidad de mando a los estándares internacionales	La figura de la responsabilidad de mando se aparta de los estándares internacionales, por las siguientes razones: (i) la exigencia de control efectivo por parte del superior jerárquico se establece respeto de la conducta criminal y no respecto del comportamiento general de los subordinados; (ii) se establecen requisitos para acreditar el control efectivo del superior jerárquico sobre sus subordinados, que en el derecho internacional son únicamente elementos de contexto e indicativos, más no requisitos de la responsabilidad; (iii) se exige que el superior jerárquico tenga conocimiento de las conductas criminales cometidas por los subordinados, y no responsabiliza a quienes han debido conocer de dicha comisión y no lo hicieron.
Corporación Icaria	Declaratoria de constitucionalidad condicionada del artículo 17	El artículo transitorio 17 sustituye el deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH, y el de garantizar los

	transitorio, para que se aclare que los beneficios penales a los agentes del Estado deben estar supeditados a que: (i) contribuyan efectivamente a la consecución de la paz; (ii) implementen garantías de no repetición; (iii) se reconozca la responsabilidad de la fuerza pública por las violaciones al DIH y a los derechos humanos en el marco del conflicto; (iv) se deroguen las normas que contribuyan a la violación de derechos humanos; (v) se efectúe el control de las fuerzas militares, de seguridad y de los servicios de inteligencia.	derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral. La razón de ello es que en el caso de los miembros de la fuerza pública y de los agentes del Estado, el citado artículo contempla una serie de beneficios penales, sin que por otro lado estas renuncias tengan como contrapartida una contribución efectiva a la consecución de la paz. Esto, a diferencia de lo que ocurre con los grupos armados que también son destinatarios de medidas semejantes, porque en este caso hubo una desmovilización y un proceso de dejación de armas, y en el caso de la fuerza pública ello no es posible. De modo que para agentes del Estado y miembros de la fuerza pública se otorgan unos beneficios penales incondicionados, con lo cual, el deber de investigar, juzgar y sancionar no se satisface respecto de estos sujetos.
Mónica Feria – Tinta, Colombian Caravana IK Lawyers Group – ABColombia (CAFOD, Christian Aid, Oxfam GB, SCIAF, Trocaire)	Declaratoria de inconstitucionalidad del artículo transitorio 24.	El citado artículo tiene las siguientes deficiencias que lo hacen incompatible con el derecho internacional: (i) no remite el artículo 28 del Estatuto de Roma; (ii) no se consagra la responsabilidad en las hipótesis en que el superior ha debido tener conocimiento de la actuación de los inferiores jerárquicos, ya que exige el conocimiento real o actualizable de los crímenes cometidos; (iii) se imponen exigencias adicionales al requisito de control efectivo del superior sobre los subordinados, y además, tales exigencias son concurrentes; en la jurisprudencia internacional tales criterios son únicamente indicativos y referenciales.
	Declaratoria de inconstitucionalidad del artículo transitorio 16.	Se restringe la responsabilidad de terceros civiles, ya que la función persecutoria solo se activa cuando hay una participación activa o determinante en la comisión de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. De este modo, conductas como el financiamiento, apoyo y colaboración con estructuras paramilitares, se sustraen de la justicia penal.
Mejía, Ardila y Asociados	Adopción de criterios para el control constitucional del AL. 01/17.	Para efectuar el control del Al 01 de 2017 se deben tener en cuenta los siguientes criterios: (i) no se pueden adoptar los mismos criterios de justicia transicional que fueron diseñados para otros escenarios (guerras civiles, regímenes autoritarios o totalitarios, etc); (ii) el DIH no puede ser utilizado para en el derecho interno para otorgar amnistías indiscriminadas, ni para alegar que los acuerdos con grupos ilegales constituyen un tratado internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad; (iii) se deben articular las demandas de la soberanía nacional, con los principios del derecho internacional, y las preocupaciones de las organizaciones internacionales de derechos humanos; (iv) según la Corte Constitucional, el Estatuto de Roma solo es aplicable en desarrollo del principio de complementariedad, y solo algunas de sus partes integran el bloque, aunque algunas de ellas tienen carácter supra nacional; (iv) la competencia de la Corte Penal Internacional no es solo en escenarios de transición.
Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla	Adopción de criterios para el control constitucional del Al 01 de 2017.	Para el escrutinio judicial del Al 01 de 2017 se deben tener en cuenta distintos criterios, entre ellos los siguientes: (i) el Acuerdo de Paz fue rechazado en las urnas por el pueblo colombiano,; (ii) según la Corte Constitucional (sentencia C-379 de 2016), los resultados del plebiscito eran vinculantes, y la consecuencia de la votación desfavorable o de la falta de votos suficientes para la misma, es la imposibilidad jurídica para el Presidente de adelantar la implementación del Acuerdo; (iii) las enmiendas al mismo fueron accesorias y no atendieron a los reparos que se formularon en contra de dicho instrumento; se mantienen las reglas sobre la posibilidad de desconocer la cosa juzgada en procesos penales, fiscales y disciplinarios, la falta de garantía de la segunda instancia, el esquema de resolución de competencias y de acciones de tutela, la inexistencia de límites temporales de la JEP, entre muchos otros.
	Declaratoria de inexequibilidad de las reglas sobre competencia de la JEP respecto de quienes	Se establece la competencia de la JEP respecto de los actos de participación indirecta en el conflicto armado, sin que existan criterios para una definición. Esto se puede convertir en una herramienta de persecución política, y

	participaron indirectamente en el conflicto armado (art. Transitorio 6).	desconoce el principio de legalidad. Esta medida desconoce el artículo 8.1 y 9 de la CADH.
	Declaratoria de inexequibilidad de las normas que establecen la competencia preferente de la JEP y la posibilidad de desconocer decisiones en firme.	Se desconoce el principio de legalidad, el debido proceso y la cosa juzgada.
	Declaratoria de inexequibilidad de las reglas sobre intervención de la Corte Constitucional en las acciones de tutela.	El esquema de selección de sentencias de tutela para su revisión por parte de la Corte Constitucional, torna inmunes las decisiones de la JEP, ya que requiere la anuencia de los propios magistrados de la JEP.
	Declaratoria de inexequibilidad del artículo 7 del AL 01/17.	El modelo de selección de magistrados de la JEP a través de un Comité de Escogencia, no garantiza el acceso de las víctimas de las FARC a esta jurisdicción, ya que no hay medidas para que puedan integrar este tribunal. Además, los miembros del Comité no asumen ningún tipo de responsabilidad por su gestión.
	Declaratoria de inexequibilidad de reglas para resolver conflictos de competencias y seleccionar acciones de tutela en contra de la JEP.	Tanto para resolver conflictos de competencia entre la JEP y otra instancia estatal, como para seleccionar acciones de tutela contra la JEP, se requiere la anuencia de esta instancia, por lo cual siempre mantiene el control en todos los ámbitos.
Zoraida Patricia Morales Espinel	Inexequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2017 en su integridad.	El Acto Legislativo sustituye la Constitución, por las siguientes razones: (i) Transforma de manera permanente la estructura del Estado, prescindiendo de la institucionalidad existente, con la cual se podían operar los mecanismos de transición; (ii) desconoce los instrumentos de atención y reparación a las víctimas.
Ministerio del Interior	Exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2017.	El Acto Legislativo debe ser declarado exequible, por las siguientes razones: (i) desarrolla componentes fundamentales del Acuerdo Final, que es un instrumento jurídico con pleno respaldo y legitimación democrática; (ii) desarrolla componentes fundamentales del Acuerdo Final, como instrumento de paz, por lo cual, materializa ejes esenciales de la Carta Política; (iii) las reglas que permiten la participación en política de los ex combatientes se justifica porque esta habilitación permite la desmovilización y la paz, desarrolla el principio participativo como eje esencial de la Carta Política, y no afecta la justicia transicional ni los derechos de las víctimas.
Amaya Abogados & Asociados (Jairo Andrés Amaya Labrador)	Inexequibilidad de los artículos transitorios 10, 11 y 13.	Los artículos transitorios 11, 11 y 13 permiten revisar sentencias y providencias sancionatorias por actos cometidos en el marco del conflicto armado en Colombia, así como imponer penas que no guardan ninguna correspondencia con la gravedad de los daños causados. Esto desconoce el derecho al debido proceso, particularmente la seguridad jurídica, y el deber del estado de investigar y sancionar las modalidades más graves de afectación a los derechos fundamentales.
Said Mohamad Rubí Martínez	Inexequibilidad total, y en su defecto, constitucionalidad condicionada.	El Acto Legislativo no satisface los derechos de las víctimas y establece un trato desigual entre integrantes de las FARC y los miembros de las Fuerzas Militares y otros grupos opositores. Por ello, el Acto Legislativo debería ser declarado inexequible. En su defecto se debería: (i) establecer criterios sobre la condicionalidad de los beneficios, para que estos tengan como contrapartida una ganancia real en términos de obtención de la verdad y reparación a las víctimas; (ii) establecer criterios transparentes para la selección y priorización de casos y de máximos responsables, y aclarar que la figura de la responsabilidad de mando sea aplicable a todas las partes en conflicto; (iii) aclarar que el componente retributivo de las sanciones solo se puede descontar una vez se restrinja la libertad de manera efectiva; (iv) aclarar que la reincorporación política solo es viable una vez se cumplan las sanciones.
Arturo Daniel López Coba	Constitucionalidad condicionada del artículo transitorio 2, para que se entienda que se deben adoptar todas las medidas para la	El artículo transitorio 2, que establece las bases para la integración y el funcionamiento de la Comisión de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, no adopta medidas para la preservación y consulta de archivos ni para la sanción penal de la sustracción, destrucción u

	conservación de los archivos y documentos empleados por la Comisión de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.	ocultamiento de archivos relacionados con violaciones de derechos humano o del derecho internacional humanitario, utilizados por la citada comisión. Esto suprime el derecho a la verdad, tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva, especialmente de las víctimas del conflicto armado.
Institute for Integrated Transitions (IFIT)	Fortalecimiento del sistema de condicionalidades, mediante un condicionamiento a los artículos transitorios 5, 18 y 26 .	La Corte debe aclarar: (i) que las amnistías, indultos, y otros mecanismos de renuncia a la persecución penal, como las sanciones propias, alternativas y ordinarias de la JEP son tratamientos especiales, y que por tanto, se encuentran sujetos al sistema de condicionalidades; (ii) la obtención y conservación de los tratamientos penales especiales están condicionados a la verdad, reparación y no repetición; los artículos transitorios 1 y 5 sugieren que el sistema de condicionalidades es solo para el acceso a los beneficios, pero también es para su conservación; (iii) los incumplimientos de las condiciones deben tener consecuencias según su gravedad, a criterio de la JEP, y deben oscilar entre modificaciones en la dosificación de la pena, hasta la pérdida de los tratamientos penales especiales; (iv) las condiciones para acceder a los tratamientos penales especiales deben comprender, al menos, el reconocimiento de responsabilidad, ofrecer verdad plena, la denuncia de bienes y activos, la reparación integral a las víctimas mediante la entrega de bienes y valores, la realización de acciones o labores voluntarias de reparación, y las garantías de no repetición, que incluyen la dejación de armas, procesos de reincorporación, la no reincidencia. La razón de ello es que según la Corte (sentencias C-370 de 2006 y C-579 de 2013) los tratamientos penales especiales representan una limitación al derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, y una restricción al deber de investigar juzgar y sancionar, por lo que tales beneficios no pueden ser ilimitados y solo pueden ser otorgados en la medida en que sean un mecanismos para la búsqueda de la paz nacional, que se concreta en medidas como la dejación de las armas, el reconocimiento de la responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad, la reparación a las víctimas, la liberación de secuestrados, la desvinculación de menores de edad de los grupos armados.
	Declaratoria de inexequibilidad parcial y condicionamiento del sistema de selectividad previsto en los artículos 5,12, 16, 17, 23.	La Corte debe precisar los criterios para priorizar y concentrar el ejercicio de la acción penal en los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos en escenarios de violación masiva a los derechos humanos, a partir de criterios objetivos y subjetivos, según se estableció en la propia sentencia C-579 de 2013. Con respecto a los criterios subjetivos, la Corte Constitucional debe aclarar que el concepto de "participación determinante" contenido en los artículos transitorios 12 y 16, debe ser interpretado a la luz de la definición de "máximos responsables" acogida por la Corte Constitucional, es decir, como *"aquella persona que tiene un rol esencial en la organización criminal para la comisión de cada delito, es decir, que haya tenido el control o financiado la comisión de los delitos".* La posibilidad de concentrar la acción penal en los máximos responsables se justifica en los escenarios de violación masiva de derechos humanos, porque la investigación y sanción individual y la atomización consecuente, genera una situación de impunidad de facto. Según la Corte (sentencia C-579 de 2013), se justifica la selectividad en estos contextos, para sancionar a quienes cumplen un rol esencial en la comisión de los delitos más graves. Con respecto a los criterios objetivos, la Corte debe: (i) declarar la inexequibilidad de la expresión "sin ánimo de obtener enriquecimiento personal ilícito o en caso de que existiera, sin ser este la causa determinante de la conducta delictiva", contenida en los artículos 17 y 23, de modo que la JEP pueda conocer y seleccionar crímenes de narcotráfico; (ii) declarar la constitucionalidad condicionada de los artículos 5, 17 y 23, en el entendido de que en aplicación de los criterios objetivos de selectividad, estos deben permitir la revelación de las estructuras de macro-criminalidad y facilitar la construcción de verdades individuales y colectivas que vayan más allá de los casos

		aislados. La razón de lo anterior es que: (i) la función represiva se debe ejercer en relación con todos los delitos cometidos en el marco del conflicto, incluso si en ellos hay ánimo de lucro, por lo cual no tiene justificación excluir los delitos de narcotráfico, máxime cuando estos fueron determinantes del conflicto; (ii) para determinar los delitos en los que se debe concentrar la acción penal, se debe tener en cuenta la necesidad de construir macroprocesos que permitan develar los patrones del crimen teniendo en cuenta factores como el lugar, el tiempo, la formación de comisión, los sujetos pasivos, los grupos sociales afectados, la escala de comisión o la evidencia disponible.
	Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo transitorio 13.	La Corte debe aclarar, en relación con el artículo transitorio 13, lo siguiente: (i) todas las penas deben tener un componente retributivo de restricción efectiva de la libertad, y un componente restaurativo; (ii) las sanciones comportan la imposición coercitiva de la restricción de los derechos fundamentales, y no son voluntarias; (iii) el período de cumplimiento del componente retributivo de la sanción solo puede descontarse una vez se restrinja la libertad de manera efectiva en establecimiento o en lugar de residencia, y bajo la verificación y monitoreo por parte de Naciones Unidas; (iv) los establecimientos en que se cumplen las sanciones deben estar sujetos integralmente a normas sobre control sancionatorio; (v) las sanciones que impone la JEP tampoco pueden estar sujetas a concesiones de subrogados adicionales.
	Declarar la constitucionalidad condicionada de los artículos transitorios 5, 8, 10, 14 y 15.	Se debe aclarar, en relación con los citados artículos, que: (i) la JEP pertenece a la Rama Judicial; (ii) debe articularse con esta; (iii) no sustituye la jurisdicción ordinaria; (iv) debe ser excepcional y tener una duración determinada, y actuar en armonía con la cosa juzgada constitucional.
	Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo transitorio 20 y del artículo 2.	La Corte debe declarar la constitucionalidad condicionada de los citados preceptos, bajo el entendido de que quienes aspiren a cargos públicos o a participar en política respectivamente, deben haber cumplido con todas las obligaciones consideradas axiales a la efectiva reincorporación de los grupos armados del conflicto, y en particular: (i) no tener condenas penales pendientes; (ii) haber dejado las armas; (iii) haber reconocido responsabilidad; (iv) haber contribuido al esclarecimiento de la verdad y a la reparación de las víctimas. La razón de ello es que aunque la reincorporación política es una garantía no repetición, y aunque las víctimas no tienen un derecho absoluta a que los victimarios no participen en política, su derecho a la justicia sí exige la imposición de sanciones efectivas, por lo cual, la reincorporación política solo puede iniciar una vez se hayan saldado estas deudas.
	Declaratoria de inexequibilidad parcial del artículo transitorio 3.	La Corte debe declarar la inexequibilidad de las expresiones “un ente del orden nacional” y “entidad del sector justicia”, contenidas en el artículo transitorio 3 para referirse a la Unidad de Búsqueda de Personas. La razón de ello es que si se inserta en la UBP dentro de la administración pública, la entidad pierde la autonomía e independencia de la que debe gozar frente al Ejecutivo. Y la Corte Constitucional ha determinado que los órganos autónomos e independientes no pertenecen a ninguna rama, que tienen una actuación funcionalmente independiente de éstas, y que tienen la potestad para auto-regularse.
	Declaratoria de inexequibilidad parcial de los artículos transitorios 18 y 26.	Se debe declarar la inconstitucionalidad de la expresión *“no procederán acciones judiciales contra los beneficiarios de tales medidas para la indemnización de las víctimas”,* contenida en el artículo transitorio 18, y de la expresión *“no procederá la acción de repetición y el llamamiento en garantía establecidos en el artículo 90 de la Constitución Política”*, contenida en el artículo transitorio 26. Estas dos normas impiden que el victimario repare a las víctimas. Si bien es constitucionalmente admisible que el Estado fije un programa de reparaciones administrativas en contextos de violación masiva de derechos humanos, y que incluso estas reparaciones se puedan limitar, ya que estos programas ofrecen mayor rapidez, entrañan menos gastos, requieren de menos pruebas, y no son contenciosos, en todo caso no se debe

		extinguir el deber de reparación a cargo de los victimarios, según lo ha destacado la propia Corte en las sentencias C-771 de 2011 y C-370 de 2006.
Ministerio de Defensa	Exequibilidad del artículo transitorio 22 (calificación jurídica de la conducta).	Los criterios para calificar los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública cometidos en el marco del conflicto armado, determinados a partir de la remisión al código penal, al derecho internacional de los derechos humanos, al DIH y a las reglas operacionales, es constitucionalmente admisible porque: (i) garantizan el principio de legalidad y la prohibición de retroactividad; (ii) la falta de remisión al derecho penal internacional no envuelve un desconocimiento del ordenamiento superior, ya que esta remisión se refiere solo a la calificación de los delitos, y el DPI es normatividad complementaria y subsidiaria; (iii) la remisión al derecho operacional se explica porque la conducta de los miembros de la fuerza pública debe valorarse en el marco de las reglas que rigen la conducción de las hostilidades y del uso de la fuerza, que en todo caso se adecúan a los estándares internacionales.
	Exequibilidad del artículo 23 (competencia de la JEP).	El artículo transitorio 23 estructura la competencia de la JEP en función de los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, y este criterio recoge las pautas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia sobre la necesidad de que exista un nexo con el conflicto.
	Exequibilidad del artículo 24 (responsabilidad de mando).	La regulación de la figura de la responsabilidad de mando se ajusta a la Constitución y a los estándares internacionales, por las siguientes razones: (i) aunque la fórmula acogida no coincide en su integridad con la prevista en el Estatuto de Roma, tal fórmula no hace parte del bloque de constitucionalidad, ya que establece un tratamiento diferente al del derecho interno, autorizado por el Acto Legislativo 02 de 2001; (ii) la fórmula del artículo transitorio 22 sí se ajusta a las reglas de la costumbre internacional sobre responsabilidad de mando, que sí hacen parte del bloque de constitucionalidad: - Primero, la exigencia de control efectivo sobre la conducta del subordinado por parte del superior jerárquico, se encuentra en la costumbre internacional; los criterios para determinar la relación de subordinación son la concreción de la exigencia general del derecho internacional, de que la responsabilidad del superior supone que la conducta punitiva se debe enmarcar dentro de su competencia material, funcional y territorial. - Segundo, también se recoge la exigencia de que el superior debe tener conocimiento o poseer información que le permita concluir que el subordinado estaba cometiendo o iba a cometer una infracción. Este requisito difiere parcialmente del establecido en el Estatuto de Roma sobre el deber de tener conocimiento de los hechos, pero este estándar no es vinculante. - Tercero se exige que el superior no haya tomado medidas adecuadas y razonables para prevenir o reprimir la comisión de la infracción, pudiéndolo hacer, recogiendo el estándar internacional sobre la infracción al deber de control sobre los subordinados.
	Exequibilidad del artículo 25 (sistema sancionatorio de la JEP).	El sistema sancionatorio para miembros de la fuerza pública es equitativo al que tienen los miembros de las FARC
	Exequibilidad del artículo 26 (exclusión de la acción de repetición y del llamamiento en garantía).	La exclusión de la acción de repetición y del llamamiento en garantía en el marco de los procesos de responsabilidad del Estado para la reparación de las víctimas por hechos relacionados con el conflicto armado, es constitucionalmente admisible, por las siguientes razones: (i) la medida está llamada a operar en un escenario de transición, en el que la reparación debe operar a través de programas administrativos; (ii) la medida es equitativa frente al tratamiento otorgado a los miembros de las FARC, ya que este grupo únicamente responde con su "economía de guerra" mas no con el patrimonio de sus miembros.
Cumbre Nacional de Mujeres	Declaratoria de constitucionalidad condicionada del artículo transitorio 22 y de inexequibilidad parcial del	El artículo transitorio 22, al establecer los marcos normativos de referencia para calificar las conductas, no remite al Derecho Penal, y esto desconoce el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al

	artículo 24.	DIH. Por su parte, el artículo transitorio 24 desconoce los estándares del Estatuto de Roma sobre la responsabilidad de mando, con lo cual, se desconoce el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH.
Jesús Orlando Gómez López	Declaratoria de exequibilidad del artículo transitorio 24.	Los señalamientos en contra del artículo transitorio 24 son infundados, por las siguientes razones: 1. La responsabilidad penal de los comandantes militares o policiales no se deriva exclusivamente de la figura de la responsabilidad de mando, porque esta no deroga ni excluye las formas clásicas de responsabilidad directa por los delitos cometidos como autores o partícipes (autor, coautor, determinador, instigador, cómplice); es decir, el artículo 24 se aplica cuando no hay autoría, coautoría, autoría mediata, determinación o alguna forma de participación. 2. La remisión a la legislación penal no es inconstitucional, por las siguientes razones: (i) es consecuente con el principio de legalidad, según el cual no hay delito sin ley previa al acto que se imputa, y con el principio de seguridad jurídica; adicionalmente, esta remisión a la legislación nacional es consecuencia con la naturaleza de la JEP, pues se trata de un tribunal nacional y no de un tribunal internacional; (ii) los estándares del artículo 28 del Estatuto de Roma no tenían que ser automáticamente replicados en la legislación nacional, ya que según las sentencias C-578 de 2002 y C-290 de 2012, el ER tiene un carácter subsidiario y rige para los asuntos que son de competencia de la Corte Penal Internacional, y no modifican las leyes nacionales; (iii) la obligación de los Estados es la de criminalizar y castigar las conductas constitutivas de los crímenes de competencia de la CPI, sin que sea necesario reproducir las fórmulas específicas contenidas en el ER, de modo que los Estados preservan su autonomía para definir el catálogo de delitos y su descripción típica; es decir, el ER es subsidiario, porque son los Estados los llamados a investigar y juzgar y sancionar con sus propias autoridades y normatividad, los delitos cometidos dentro de su territorio, y el competencia de la CPI se activa únicamente cuando esta función estatal falla; (iv) el ESCPI entró en vigencia a partir del 1 de noviembre de 2002 para los crímenes de lesa humanidad, y para los crímenes de guerra a partir del 1 de noviembre de 2009, por lo cual el ER es aplicable para los crímenes cometidos en Colombia a partir de ese momento, y en los procesos cuya competencia haya asumido la competencia la CPI, según lo ha determinado la propia Corte Constitucional en las sentencias C-578 de 2002, C-801 de 2009 y C-290 de 2012. 3. Las reglas del artículo 24 no son inconstitucionales, por las siguientes razones: (i) recogen las reglas del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, especialmente en lo que respecta al requisito de conocer o tener información que permita concluir que el subordinado cometería una infracción; no podría responsabilizarse al superior si no conoció o no podía conocer que el subordinado cometería la infracción; (ii) se recogen las reglas del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra sobre la relación de subordinación y del control efectivo sobre el subordinado, así como la omisión de las medidas para evitar o reprimir la infracción; (iii) la exigencia de que el superior tenga la posibilidad de controlar y evitar la conducta criminal de los subordinados, este estándar es el mismo que existe en el DIH, incluso con el ER (control efectivo); (iv) con respecto a los criterios de control efectivo y a la exigencia de mando militar *de iure de iure y* no solo de facto, la exigencia se justifica, ya que la responsabilidad se debe extender únicamente en los ámbitos geográficos, temporales y materiales en los que tiene capacidad legal y material de evitar la comisión de la infracción; la eliminación de estas exigencias se traduciría

		en una responsabilidad objetiva; lo que ocurre es que si una superior envía hombres bajo su mando a cometer crímenes en áreas que no son de su jurisdicción, comete el delito a título de determinador; (v) la responsabilidad se fundamenta en la omisión del deber de ejercer el control adecuado y razonable a su alcance y que le era exigible en su condición de jefe militar, de modo que su responsabilidad de deriva de su posición de garante, teniendo deberes de evitación y salvamento, y deberes de vigilancia y control. 4. La aplicación de la figura no depende de su positivización expresa en los términos del artículo 24 del AL 01 de 2017, ya que esta se deriva de los principios generales de la responsabilidad penal. En el caso colombiano, por ejemplo, pese a no existir una definición legal, la justicia la aplicado bajo la figura de la omisión impropia del artículo 25 del Código Penal. 5. En la sentencia C-578 de 2002, la Corte Constitucional encontró que el artículo 28 del ER establecía un trato diferente al fijado en la Constitución, de modo que aunque es aplicable a los procesos que se surten en la CPI, no lo es ante las instancias jurisdiccionales nacionales.
Abogados sin fronteras Canadá, Clínica de Derecho Penal Internacional y Humanitario de la Universidad de Laval, Lawyers Rights Watch Canadá y Global Rights Compliance.	Declaratoria de inexequibilidad del artículo transitorio 24.	La regulación de la figura de la responsabilidad de mando quebranta el deber de respetar y proteger y garantizar los derechos humanos, y en particular, el de investigar, juzgar y sanciones las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH, por las siguientes razones: (i) desconoce la complementariedad y convergencia entre el derecho nacional y el internacional, ya que no remita al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho penal internacional; (ii) no se contempla la posibilidad de que ante la exigencia de vacíos jurídicos, estos puedan ser solventados con los anteriores instrumentos del derecho internacional; (iii) se establece una reglamentación específica para los miembros de la fuerza pública que no es aplicable a los demás actores del conflicto armado, y que es más benéfica para ellos que la que rige de manera general. Todo ello limita los derechos de las víctimas de la fuerza pública.
Ministerio de Justicia	Exequibilidad del Acto legislativo 01 de 2017.	1. La revisión del Acto Legislativo 01 de 2017 debe ser particularmente riguroso en la estructuración del juicio de sustitución, en la medida en que: (i) implica un control integral; (ii) recae sobre un instrumento dictado en un escenario de transición. 2. El Acto Legislativo 01 de 2017 es constitucional porque: (i) Se estructura en función de los derechos de las víctimas del conflicto armado; (ii) los beneficios otorgados a los actores del conflicto están sometidos a estrictas relaciones de condicionalidad, de modo que la flexibilización en los estándares de justicia tiene como contrapartida una contribución a la verdad y a la reparación de las víctimas; (iii) la nueva institucionalidad no afecta la estructura del Estado, porque la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos no altera las competencias de los órganos estatales, y la Jurisdicción Especial para la Paz es un órgano judicial transitorio e independiente que se articula con la Rama Judicial.
Fiscalía General de la Nación	Constitucionalidad condicionada de las reglas que crean la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas.	Con respecto a las competencias de la Unidad de Búsqueda de Personas, la Corte debe aclarar: (i) que la Unidad debe someterse al principio de colaboración de poderes, y que no puede sustituir o impedir las investigaciones de las demás instancias estatales; (ii) que el aseguramiento de los elementos materiales probatorios encontrados por la Unidad es obligatorio; (iii) que la actividad de la Unidad debe respetar la inviolabilidad del domicilio.
	Constitucionalidad condicionada de las reglas sobre la JEP.	Con respecto a las competencias de la JEP, la Corte debe aclarar: (i) el alcance de la exclusividad de las competencias de la JEP; (ii) que las investigaciones efectuadas por la Fiscalía con destino a la JEP, no pueden suspenderse ni terminarse; (iii) la competencia de la JEP y de la jurisdicción ordinaria con respecto a los delitos de testaferrato, lavado de activos y enriquecimiento ilícito relacionados con bienes incluidos en el inventario de las

		FARC.
Stella Conto Díaz	Inexequibilidad parcial del artículo transitorio 2, 10, 18 y 26.	Se desconocen los derechos de las víctimas, por cuanto (i) se permite revisar decisiones judiciales en que se declara la responsabilidad patrimonial del Estado frente a víctimas del conflicto armado, en detrimento de los derechos de estos sujetos a la reparación integral; (ii) se condiciona la reparación a la disponibilidad de recursos, y el monto de la indemnización no se estructura en función del daño; (iii) se excluye la figura de la acción de repetición y del llamamiento en garantía; (iv) se excluyen las acciones judiciales contra los beneficiarios de amnistía, indulto o renuncia a la persecución penal.
Juan Carlos Lancheros	Determinación de los criterios para el control del acto legislativo.	La Corte debe definir los parámetros del control, teniendo en cuenta las siguientes dificultades: (i) el escrutinio judicial de las reformas constitucionales involucra análisis materiales y de conveniencia; (ii) en la medida en que nunca antes se habían fijado los parámetros del control de los actos que constitucionalizan el Acuerdo Final, la definición que se hace en este proceso tendrá que aplicarse retroactivamente al Acto Legislativo 01 de 2017, con lo cual, el juez constitucional pasa a jugar un rol activo en la definición el Acuerdo de Paz; (ii) como ya la Corte avaló la refrendación del Acuerdo por parte del Congreso, si efectúa el control a partir de los estándares ordinarios de las reformas constitucionales, estaría dejando sin efectos su propio aval.
	Declaratoria de exequibilidad de las normas que reforman la estructura del Estado.	El Acto Legislativo sí introduce reformas sustantivas y cambios drásticos a la arquitectura constitucional, pero estos se justifican por: (i) la reforma debe evaluarse no solo a la luz de los principios sobre la estructura del Estado sino también a la luz de los derechos de las víctimas y el derecho a la paz; (ii) las reformas se introducen en un contexto de excepcionalidad.
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga	Ajuste de la arquitectura institucional.	El nuevo diseño institucional tiene tres aristas problemáticas que deben ser aclaradas: (i) como la JEP tiene competencias exclusivas y prevalentes, se deben definir con precisión los asuntos sobre los cuales recaen estas atribuciones, para que no exista un vaciamiento de competencias; (ii) los lineamientos de la figura de la acción de tutela contra providencias de la JEP limitan indebidamente las competencias de la Corte Constitucional, en detrimento de la supremacía constitucional, ya que para la selección de los fallos revisados se requiere la aprobación de los miembros de la JEP que integran la sala de selección, y la Corte no puede invalidar o adoptar una decisión de fondo.
	Ajuste al esquema de reparación a las víctimas.	El esquema de reparación a las víctimas es insuficiente, ya que se limita la responsabilidad patrimonial de los miembros de las FARC, en contravía de la Carta Política y del propio Acuerdo Final.
Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado (MOVICE)	Inexequibilidad y constitucionalidad condicionada de reglas que establecen tratamiento diferenciado para agentes del Estado.	El Acto Legislativo establece tratamiento favorable para los agentes del Estado que es inconstitucional, por las siguientes razones: (i) los agentes del Estado, por tener una posición de garante, deben tener una mayor responsabilidad, y sus crímenes no deberían ser considerados como delitos políticos; (ii) el A.L. establece que son competencia de la JEP los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado"; la Corte debe aclarar que se refiere únicamente a los actos que guardan relación con la planeación y conducción de las hostilidades militares, porque de acogerse criterios amplios se estaría utilizando el conflicto como excusa para justificar la violencia política ejercida por agentes del Estado; (ii) la calificación jurídica de las conductas delictivas se rige por el Código Penal y el DIH, y no se remite al Código Penal Internacional ni al Derecho Internacional de los Derechos Humanos; (iii) las reglas de la responsabilidad de mando son muy laxas porque no remiten al derecho internacional de los derechos humanos, y la responsabilidad del superior jerárquico exige el control sobre la conducta delictiva y no el solo control sobre su comportamiento general, se cualifica el control con requisitos que solo son indicativos del control, y no consagra la responsabilidad cuando el superior ha debido saber acerca de la comisión del crimen; (iv) establece mecanismos de exclusión de la responsabilidad, como del

		llamamiento en garantía y de la acción de repetición, y exonera de la obligación de reparar monetariamente a las víctimas; (v) se habilita a agentes del Estado para participar en política, ocupar cargos públicos y ser contratistas del Estado.
	Aclaración sobre la nueva institucionalidad.	Se debe aclarar la naturaleza y el rol de la nueva institucionalidad, así: (i) se debe aclarar que la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas con organismos extrajudiciales, por lo cual sus actividades no son excluyentes de las que llevan a cabo las instancias judiciales, y la información obtenida puede ser trasladada a tales organismos; (iii) la Comisión de la Verdad, las víctimas del conflicto y la sociedad en general debe tener acceso a los archivos reservados acerca del conflicto; (iv) la Unidad de Búsqueda de Personas debe ser autónoma, por lo cual no debe pertenecer al sector justicia ni funcionar bajo la supervisión del Ministerio de Justicia.
	Declaratoria de inexequibilidad y aclaración de reglas sobre responsabilidad de terceros civiles en el conflicto.	El artículo transitorio 16 establece exigencias inadmisibles sobre la competencia de la JEP en relación con terceros civiles, porque exige que la contribución a la comisión de delitos haya sido determinante y grave, que exista sistematicidad, y que se incurra en una de las conductas taxativamente establecidas en el precepto, y además, resta valor probatorio a los informes de la JEP para responsabilizar a estos terceros.
Asociación Colombiana de Oficiales de las Fuerzas Militares en Retiro (ACORE)	Ajuste de la figura de la responsabilidad de mando.	El artículo transitorio 24 tiene algunas deficiencias en la regulación de la figura de la responsabilidad de mando, así: (i) no establece la prevalencia de la legislación interna, a pesar de que este prevé todos los dispositivos para garantizar la responsabilidad de los superiores jerárquicos por los delitos cometidos por sus subordinados en el marco del conflicto armado; (ii) no había lugar a constitucionalizar los estándares del Estatuto de Roma porque se trata de normatividad subsidiaria que en ese punto específico no hace parte del bloque de constitucionalidad; (iii) aunque para la configuración de la responsabilidad de mando se remita al derecho operacional, se condiciona su aplicación a que no contravenga cualquier otra normatividad, con lo cual se genera una situación de indefinición jurídica.
Rodolfo Arango Rivadeneira	Definición de los parámetros de control del Acto Legislativo 01 de 2017.	El control tiene las siguientes características: (i) es especial, dictado en un período transicional; (ii) automático e integral; (iii) se limita a los vicios de forma y procedimiento, que incluye los vicios competenciales por sustitución de la Constitución; (iv) aunque en principio es único, no modifica la doctrina sobre la cosa juzgada, implícita y aparente; (iv) supone un examen integral y articulado de todo el instrumento, no un estudio individualizado de sus componentes.
Sergio Reyes Blanco	Definición del alcance del control constitucional sobre el Acto Legislativo 01 de 2017.	El control del Acto Legislativo 01 de 2017 plantea varias dificultades, porque al ser automático, integral y en principio único, limita el derecho de los ciudadanos a demandar los actos reformatorios de la Constitución, y una vez proferida la decisión judicial, en principio no hay lugar a plantear nuevos cuestionamientos, pese a que el juez constitucional no puede garantizar un escrutinio exhaustivo.
María Carmelina Londoño	Incorporación al juicio de sustitución los principios del derecho internacional que resultan obligatorios e inderogables para el Estado en escenarios de transición.	Para la realización del control constitucional del acto Legislativo 01 de 2017, se puede incorporar al juicio de sustitución las exigencias del derecho internacional, y en particular, aquellas que resultan obligatorias e inderogables para el Estado colombiano en escenarios de transición, escenarios en los que se confiere al Estado un amplio margen de configuración en el diseño de los instrumentos de verdad, justicia y reparación.
Luis Javier Osorio López	Exequibilidad del artículo transitorio 24 (responsabilidad de mando).	El artículo transitorio 24, sobre la responsabilidad de mando, debe ser declarado exequible, ya que aunque no reproduce la fórmula del Estatuto de Roma, la obligación del Estado no es la de duplicar el contenido de este convenio en la legislación interna, sino la de hacer viable la investigación y sanción de los delitos de competencia de la CPI, cuando son cometidos por en estructuras verticales complejas, como las fuerzas militares. Y en este caso, los lineamientos de artículo 24 permiten responsabilizar a los superiores jerárquicos de subordinados que cometen crímenes de competencia de la JEP.

Martha Luz Hurtado Arango	Exequibilidad del artículo transitorio 24 (responsabilidad de mando).	El artículo 24 transitorio, que regula la figura de la responsabilidad de mando, no contraviene el ordenamiento superior, ya que, por un lado, el artículo 24 del Estatuto de Roma está llamado a ser aplicado por la Corte Penal Internacional y no por los operadores jurídicos internacional, no siendo un estándar de constitucionalidad, y porque, por otro lado, los lineamientos del precepto objeto de revisión satisfacen la obligación del Estado de permitir la investigación y sanción de las infracciones al DIH y las violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado, por parte de agentes del Estado en todos sus niveles jerárquicos.
	Exequibilidad de las normas que establecen el esquema de reparación integral a las víctimas.	El esquema de reparación a las víctimas satisface los estándares constitucionales y del derecho internacional, ya que garantizar la verdad, la justicia y la reparación a las víctimas del conflicto armado. Aunque se sustituyen los mecanismos ordinarios de justicia, y aunque se limita la responsabilidad económica de los victimarios frente a las víctimas, esto se justifica porque las medidas se introducen en un escenario de transición para finalizar el conflicto, y porque en todo caso el Estado asume la obligación de reparar integralmente a las víctimas.
Defensoría del Pueblo	Exequibilidad general del Acto Legislativo.	NO desconoce ningún pilar fundamental.
	Exequibilidad de los preceptos que crean la nueva institucionalidad, con la aclaración de que la Defensoría preserva sus competencias constitucionales en relación con la JEP, la UBPD y la Comisión de la Verdad.	Aunque se introducen cambios drásticos en la arquitectura institucional del Estado, no se sustituye la Constitución porque se preserva el modelo de organización política. Sin embargo, la Corte debe aclarar que la Defensoría preserva sus competencias constitucionales en relación con la JEP, la Unidad de Búsqueda de Personas y la Comisión de la Verdad.
	Inexequibilidad parcial del artículo transitorio 8.	La selección de acciones de tutela contra sentencias de la JEP, por parte de una sala de selección integrada por miembros de la misma JEP, desconoce la superioridad de la Carta Política, las competencias de la Corte Constitucional y los derechos fundamentales.
	Armonización del artículo 24 transitorio con el Estatuto de Roma (responsabilidad de mando).	El artículo transitorio 24 desconoce los lineamientos del artículo 28 del Estatuto de Roma porque: (i) no incorpora como fuente normativa aplicable el derecho penal internacional; (ii) exige que la subordinación entre el superior jerárquico y el subordinado que cometió el delito, sea *de facto* y jurídica, cuando en el derecho internacional no se exige la concurrencia de ambas modalidades; (iii) no contempla la responsabilidad del superior jerárquico en la hipótesis en que no tuvo conocimiento de la conducta criminal del subordinado, pero debía tenerlo.
	Inexequibilidad del artículo transitorio 26.	La exclusión de la acción de repetición y del llamamiento en garantía para los agentes del Estado por los daños provocados en el marco del conflicto armado por dolo o culpa grave, desconoce la prevalencia del interés general y la preservación del patrimonio público, porque al hacer irresponsable a estas personas, el Estado debe asumir una carga patrimonial que no le corresponde, desviándolo del cumplimiento de sus fines esenciales y del interés general.
Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT)	Declaratoria de constitucionalidad condicionada de los artículos transitorios 5, 12, 18 y 26 frente a la condicionalidad del sistema de justicia.	El tratamiento penal especial debe estar sujeto al cumplimiento de cargas relacionadas con el cumplimiento de la verdad y la reparación a las víctimas, por lo cual, la Corte debe precisar: (i) que el tratamiento penal especial solo procede cuando se ha contribuido a la verdad y a la reparación integral, incluyendo la entrega de bienes del responsable; (ii) que las leyes deben precisar condiciones según nivel de responsabilidad y gravedad y representatividad de los delitos cometidos; (iii) que el incumplimiento de condiciones debe tener consecuencias, y que las consecuencias deben estar en función de la gravedad del incumplimiento.
	Declaratoria de constitucionalidad condicionada de artículos transitorios 5, 17 y 23 frente al sistema de selección y priorización, y declaratoria de inexequibilidad parcial de artículo transitorio 24.	Debe existir transparencia en los criterios de selección y priorización, por lo cual se debe aclarar lo siguiente: (i) la selección debe permitir la revelación de estructuras de criminalidad; (ii) la investigación y sanción debe concentrarse en quienes tuvieron una participación determinante, es decir, en quienes tuvieron un rol esencial en la organización criminal.

		Igualmente, se debe declarar la inexequibilidad de la expresión "concurrentes" del artículo 24, para que la figura de la responsabilidad de mando sea aplicable a todos los actores en conflicto.
	Constitucionalidad condicionada del artículo transitorio 13, en el componente de alternatividad y reducción de sanciones.	Para que la alternatividad y reducción de sanciones sea admisible, se debe aclarar lo siguiente: (i) que las sanciones tienen un componente retributivo de restricción efectiva de la libertad y la imposición coercitiva de sanciones, y un componente restaurativo; (ii) que el período de cumplimiento del componente retributivo de la sanción solo puede descontarse una vez se restrinja efectivamente la libertad en lugares sujetos a reglas generales de control sancionatorio; (iii) las sanciones de la JEP no pueden estar sujetas a concesiones de subrogados adicionales.
	Constitucionalidad condicionada del artículo transitorio 20.	La participación en política debe sujetarse a las siguientes condiciones: (i) no deben existir condenas penales pendientes; (ii) debe existir dejación de armas; (iii) debe existir contribución a la verdad y a la reparación de las víctimas.
Corporación Excelencia en la Justicia	Declaratoria de exequibilidad de las normas del AL que crean la CEV, la UBPD y de la JEP.	La creación estas instituciones responde a objetivos constitucionales de la mayor relevancia, para garantizar los derechos de las víctimas, conocer la verdad de los hechos en torno al conflicto, y judicializar los delitos cometidos en el escenario.
	Declaratoria de constitucionalidad condicionada o de inexequibilidad de algunos preceptos del AL 01/2017.	La Corte debe precisar lo siguiente: (i) que la JEP hace parte de la Rama Judicial, para mantener el diseño institucional establecido en la Constitución, sin perjuicio de su autonomía administrativa y presupuestal; (ii) el sistema de selección de acciones de tutela debe ser el establecido de manera general en la Constitución, para no anular las competencias de la Corte Constitucional y no hacer depender la selección de la voluntad de la propia JEP; (iii) se debe aclarar el alcance de la iniciativa legislativa de los magistrados de la JEP para fijar el marco procedimental de la JEP, y en particular, si esta iniciativa afecta la iniciativa que tienen las demás instancias según la Constitución, y si en el trámite parlamentario se pueden modificar estas iniciativas; (iv) se debe establecer si las competencias normativas atribuidas a los magistrados de la JEP para darse su reglamento y definir reglas de funcionamiento de dicha instancia, no invade las competencias del legislador estatutario, teniendo en cuenta la sentencia C-037 de 1996; (iv) se debe establecer si el Secretario Ejecutivo de la JEP también cumple funciones jurisdiccionales cuando hace las verificaciones sobre los requisitos para el otorgamiento de las libertades condicionadas.
Sandra Sofía Chacón Jiménez	Declaratoria de exequibilidad del AL 01 de 2017, y en particular de las reglas sobre agentes del Estado y miembros de la fuerza pública.	(i) La remisión al derecho operacional para la calificación de las conductas de los miembros de la fuerza pública no es inconstitucional, ya que según el Decreto 1070 de 2015, este integra la legislación nacional, el derecho internacional y la jurisprudencia en materia de derechos humanos y DIH, relativos al planeamiento, ejecución y seguimiento de las operaciones, operativos y procedimientos de la fuerza pública; etas reglas constituyen el marco para valorar las conductas de los miembros de la fuerza pública, ya que este define los protocolos que se deben seguir en estos escenarios especiales, que se rigen por reglas distintas a las que operan de manera general para el conglomerado social; (iii) la regulación de la figura de la responsabilidad de mando también se ajusta a la Constitución: primero, la exigencia sobre el conocimiento actual o actualizable de la conducta de los subordinados, es una derivación del principio de culpabilidad; la tesis de que se puede configurar la responsabilidad de mando a partir de lo que se denominado como "conocimiento inferido" supone una confusión entre el deber de vigilancia sobre los subordinado y las distintas modalidades de participación en la actuación criminal, de modo que si el objetivo es imputar la responsabilidad, esto se puede hacer a partir del artículo 25 del CP, que consagra la figura de la comisión por omisión, en lugar de desprender un delito doloso a partir de una culpa por falta de cuidado; (iii)la conducta militar no puede ser juzgada en retrospectiva, de modo que el juez debe juzgar la situación tal como era percibida *pro el acusado* en el momento en que se produjo la actuación criminal, (iv) siempre se debe respetar el margen nacional de apreciación

		para cumplir con sus obligaciones frente a la comunidad internacional; (v) es el Estado quien debe indemnizar a las víctimas.
Clara Elena López Villegas	Adopción de criterios restrictivos para valorar la constitucionalidad del acto legislativo.	El control constitucional debe ser restrictivo, por las siguientes razones: (i) se dictó en un escenario de transición; (ii) es el resultado de un complejo proceso transaccional y de negociación política; (iii) cuenta con respaldo democrático; (iv) no existe un único modelo de transición universalmente admisible a la luz del cual pueda ser valorado el proceso colombiano.
	Exequibilidad de las normas que regulan la responsabilidad de agentes de la fuerza pública.	Las normas que regulan la responsabilidad de miembros de la fuerza pública con constitucionalmente admisibles, por las siguientes razones: (i) la competencia de la JEP se justifica porque se trata de conductas cometidas en el marco del conflicto armado; (ii) la referencia al Código Penal para calificar conductas garantizar el principio de legalidad y la irretroactividad de la ley penal; (iii) la regulación de la responsabilidad de mando respeta estándares internacionales y constitucionales porque remite a dispositivos legales que permiten imputar delitos (autoría, participación, omisión impropia) a superiores jerárquicos en estructuras militares, y porque aunque no reproduce fórmula del Estatuto de Roma, esta solo es aplicable por CPI; (iv) el esquema sancionatorio facilita el proceso de paz y satisface el deber del Estado de investigar y sancionar crímenes; (iv) la exclusión dela acción de repetición y del llamamiento en garantía porque la medida se inserta en un escenario transicional y porque no se afectan derechos de las víctimas, dada la responsabilidad subsidiaria del Estado.
Catalina Botero Marino	Fijar criterios para la valoración del Acto Legislativo 01 de 2017 que sean acordes con la naturaleza transicional del instrumento.	La introducción de modelos de justicia transicional no comporta por sí sola una sustitución de la Constitución, por lo cual, el escrutinio judicial de la normatividad respectiva debe efectuarse teniendo en cuenta este escenario de transición. En todo caso, el modelo que se acoja debe responder al propósito de acabar con el conflicto, y articular adecuadamente los componentes de verdad, justicia y reparación.
	Aclarar alcance de la figura de la responsabilidad de mando.	La figura no se ajusta a los estándares del derecho internacional consuetudinario, del Estatuto de Roma y del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, puesto que para la imputación de responsabilidad del superior jerárquico por los crímenes de sus subordinados, se exige que el control efectivo sobre los mismos no sea solo material, sino también de derecho. Esto constituye una fuente de impunidad.
	Aclarar alcance del sistema sancionatorio para garantizar su condicionalidad y eficacia.	El Acto Legislativo tiene un alto nivel de indeterminación, ya que no establece los términos de la condicionalidad, ni la reglas para que las penas sean efectivas. Así por ejemplo, se estable que las sanción no impide la participación en política, pero no aclara si se puede participar antes de cumplir integralmente la pena, y esto último desconocería la efectividad de las sanciones y los propios estándares de la Corte Constitucional sobre este punto específico.
Rodrigo Uprimny Yepes	Efectuar el control a partir de un juicio doblemente ponderado.	El control constitucional del Acto Legislativo 01 de 2017 debe seguir los siguientes parámetros: (i) debe ser doblemente ponderado, porque se inscribe un escenario de transición, el cual es especialmente turbulento, y porque atiende a garantizar la paz; (ii) el juicio involucra un doble juicio de competencia: frente al Acuerdo Final y frente a los pilares fundamentales de la Carta Política; en el primer caso, como el acto legislativo tiene pleno respaldo democrático por ser expedido por el Congreso, la relación de conexidad que se exige debe ser flexible; y con respecto a los pilares esenciales, el juicio de sustitución debe ser doblemente ponderado porque se inserta en un escenario de transición y persigue la paz; por ello debe ser un juicio moderado, y la valoración de la eventual sustitución de un pilar esencial, debe sopesar también el pilar de la paz.
Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford	Acoger una noción amplia de responsabilidad amplia en el marco de la JEP, y aclarar que si los empresarios que participaron directa o indirectamente en el conflicto, no se acogen a la JEP, deben ser judicializados por la	En todo el mundo, la participación directa e indirecta de los terceros civiles, incluyendo los actores empresariales, ha sido incorporada a los escenarios de transicional, tanto por las comisiones de la verdad, como por las instancias judiciales especializadas, teniendo en cuenta que se trata de actores claves en los fenómenos de violencia generada por conflictos armados internos y por procesos dictatoriales. Por este motivo, la Corte debe acoger una noción amplia de

	justicia ordinaria.	responsabilidad empresarial, para que se pueda imputar responsabilidad tanto por su participación directa o como por su participación indirecta en el conflicto armado en Colombia, y debe aclarar que las comisiones de la verdad tienen dentro de su mandato el deber de esclarecer el rol de estos actores, y que los mismos deben acudir a la JEP; o en su defecto a las instancias judiciales ordinarias.
Semillero Grupo de Discusión Constitucional de la facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia	Exequibilidad del acto legislativo 01 de 2017, salvo: (i) reglas de selección de acciones de tutela que prevén la participación de magistrados de la JEP y las potestades reducidas de la Corte Constitucional; (ii) esquema de resolución de conflictos de competencia, (iii) exclusión del status de empleados de carrera de magistrados y fiscales de la JEP.	1. Para evaluar la validez del Acto legislativo se debe tener como referente fundamental el elemento identitario de la paz, de modo que se flexibilicen las exigencias de los demás estándares del juicio de sustitución. 2. En general, la creación de la JEP no comporta una alteración de las bases fundamentales de la institucionalidad creada en la Constitución de 1991, teniendo en cuenta que en esta se prevé la pluralidad de jurisdicciones, que fue creada para terminar el conflicto armado, y que funciona bajo una lógica especial, no orientada solo al diálogo racional, sino a activar los componentes emocionales de la justicia. 3. Sin perjuicio de lo anterior, existen tres figuras que sí sustituyen la Carta Política: (i) la acción de tutela, ya que en su selección intervienen dos magistrados de la JEP, quienes además tienen poder de veto, y ya que la Corte Constitucional tiene potestades reducidas; al desactivar este mecanismos se sustituye la supremacía constitucional y la imparcialidad judicial; (ii) el mecanismo de resolución de conflictos de competencia, ya que en el mismo interviene la propia JEP; (iii) la exclusión del status de empleados de carrera para magistrados y fiscales de la JEP, ya que con ello se eliminan las garantías de independencia y autonomía judicial, y se impide el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.
Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)	Declaratoria de exequibilidad del AL 01/17.	El sistema se ajusta a la Constitución, contribuye a que el Estado atienda las obligaciones internacionales respecto de las víctimas, y es una solución política al conflicto armado. Esto se explica por las siguientes características del sistema creado en el AL 01/17: (i) Integralidad del sistema, ya que el modelo se creó con los objetivos de hacer justicia, satisfacer los derechos de las víctimas y facilitar el tránsito hacia la paz, para lo cual creo una serie de instituciones orientadas a garantizar estos objetivos como la Comisión de la Verdad, la JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas; (ii) relaciones de condicionalidad del sistema: los componentes del sistema se interconectan a través de unas relaciones de condicionalidad y de incentivos, de modo que para mantener los tratamientos especiales de justicia se requiere el reconocimiento de la verdad y de la responsabilidad; en cualquier caso, la condicionalidad debería ser únicamente para mantener beneficios y no para concederlos, y no se deben supeditar los tratamientos especiales a que se satisfagan integralmente todas las condiciones; (iii) la JEP fue creada en el AL 01/17 y no requiere de otras normas para su puesta en funcionamiento; se trata de una jurisdicción integrada por personas de alto nivel, dotada de las competencias necesarias para tramitar procesos expeditos e imponer sanciones más favorable que las ordinarias, manteniendo un equilibrio entre el derecho al debido procesos, el principio de legalidad y el de favorabilidad; sin embargo, la competencia de la JEP no debería ser voluntaria para terceros civiles, porque la JEP debería conocer de todos los delitos cometidos en el marco del conflicto armado; (iv) la facultad para seleccionar y priorizar las función investigativa y acusatoria se encuentra justificada, ya que, tal como lo estableció la Corte en la sentencia C-579 de 2013, estos es viable en los contextos de transición; para ello se deben tener en cuenta los criterios de gravedad (teniendo en cuenta la sistematicidad y generalidad), y de representatividad (teniendo en cuenta aquellos casos que puedan ser paradigmáticos o emblemáticos y que ilustren la existencia de una estructura criminal); (v) todos los actores del conflicto deberían estar regidos por el DIH, y no solo algunos de ellos, como sugieren algunas normas del AL 1/17, especialmente las relativas a la figura de la responsabilidad de mando del artículo transitorio 24; (v) la aplicación de penas

		alternativas que tienen un componente restaurativo, se justifican en un escenario de transición; sin embargo, lo anterior es incompatible con la facultad para participar en política prevista en el artículo transitorio 20, porque esta facultad hace nugatoria la efectividad de las penas; por ello, la habilitación para participar en política debe ser aplicable únicamente para las penas propias, y no para quienes reconocieron tardíamente la verdad y la responsabilidad, ni para quienes no lo hicieron; para ello, la JEP debe definir criterios para hacer compatible la participación en política y la efectividad de las penas; (vi) las víctimas deben tener participación en los procesos que se surten en la JEP, sin que ello se traduzca en una intromisión o en un colapso de esta instancia judicial. En definitiva, el AL 01 de 2017 es constitucional, salvo en los siguientes puntos; (i) el acceso voluntario a la JEP por parte de los terceros civiles; (ii) la figura de la responsabilidad de mando; (iii) la facultad irrestricta para participar en política para todas las sancionados por la JEP.
Bertha Lucía Fríes Martínez	Exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2017.	El Acto Legislativo 01 de 2017 consagra un conjunto de instrumentos que garantizan los derechos de las víctimas del atentado contra el Club El Nogal perpetrado por las FARC, así: (i) promueve actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad; (ii) permite acceder a la verdad de lo ocurrido en el atentado, como los autores, la forma en que se rompió el esquema de seguridad, las personas contra las que estaba dirigido, entre otras; (iii) la Jurisdicción Especial para la Paz permite sancionar a los responsables mediante mecanismos no punitivos; (iv) se garantiza la reparación a las víctimas, que hasta el momento no ha sido posible mediante los mecanismos ordinarios.
Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario	Inexequibilidad o constitucionalidad condicionada parcial del Acto Legislativo 01 de 2017.	(i) La disposición según la cual, aportar a la verdad no implicar aceptar responsabilidades, desconoce los estándares del derecho a la verdad; (ii) no se fijan los mecanismos de articulación entre la Comisión de la Verdad, la JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas; (iii) el enfoque de género que irradia la JEP debe extenderse a la población LGBTQ; (iv) el acto legislativo prevé un régimen especial para miembros de la fuerza pública, pero no para agentes del Estado que también pudieron estar involucrados en el conflicto armado; (v) la regulación de la responsabilidad de mando es inadecuada porque reduce los estándares para la imputación de responsabilidad; (vi) la exclusión de los miembros de la fuerza pública del deber de contribuir patrimonialmente a la reparación de las víctimas, desconoce los derechos de estas últimas; (vii) la estructuración del sistema de verdad, justicia y reparación en función de la noción de "graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario", reduce el alcance del sistema, puesto que en el DIH no se establecen distinciones en función de la sistematicidad o en función de la gravedad de los crímenes; (viii) no se establece con claridad los términos de la aplicación del sistema a grupos armados ilegales distintos de las FARC, que incluso ya pudieron haber suscrito acuerdos con el gobierno nacional; (ix) la exclusión de responsabilidad patrimonial para los miembros de grupos armados que fueron beneficiados con amnistía, indulto o renuncia a la acción penal, desconoce los derechos de las víctimas; (x) el mecanismos de selección de acciones de tutela desconoce el debido proceso y las competencias de la Corte Constitucional en relación con la guarda de la integridad de la Carta Política y de los derechos fundamentales.
Mateo Merchán Duque	Inexequibilidad parcial del artículo transitorio 8.	Las reglas sobre la selección de acciones de tutela sustituye principios esenciales de la Carta Política, ya que: (i) crea un derecho de veto por parte de los magistrados de la JEP, los cuales pueden determinar el alcance de las competencias de la Corte Constitucional; (ii) se establece como requisito de procedibilidad agotar los recursos propios de la JEP, desconociendo la hipótesis del perjuicio irremediable; (iii) restringe las competencias de la Corte Constitucional al impedir la anulación, invalidación o modificación de la sentencia objeto de revisión.
Ruta Pacífica de las Mujeres	Declaratoria de inexequibilidad del artículo	La regulación de la figura de la responsabilidad de mando difiere de los estándares del ER, y ello no se justifica

	transitorio 24.	porque los miembros de la fuerza pública tienen una responsabilidad reforzada.
	Declaratoria de inexequibilidad del artículo transitorio 26.	Se desconoce el derecho de las víctimas a la reparación cuando se exonera a los miembros de la fuerza pública de la acción de repetición, y da lugar a un trato discriminatorio y diferenciado con respecto a otros sujetos que no tienen este beneficio.
Ana María Ramos Serrano	Precisión sobre el alcance de algunas reglas del AL 01 de 2017.	Se debe precisar que la JEP hace parte de la Rama Judicial, sin perjuicio de su autonomía, y que en todo caso, la autonomía no da lugar a que puedan tener un régimen legal paralelo en todos los ámbitos (por ejemplo, en contratación, selección de personal, etc.)
Dejusticia	Adopción de criterios especiales para el juicio de sustitución.	El juicio de sustitución debe ser doblemente ponderado, ya que recae sobre un instrumento transicional orientado a la construcción de una paz estable y duradera, que además es el resultado de procesos complejos de negociación en los que están en juego intereses de la mayor importancia, y ya que la paz constituye un eje transversal de la Constitución.
	Declaratoria de exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2017.	El Acto Legislativo se ajusta a la Constitución Política y a los parámetros del derecho internacional establecidos para los escenarios de transición, ya que: (i) regula holísticamente la institucionalidad encargada de garantizar los derechos de las víctimas; (ii) el sistema establece herramientas orientadas a la consecución de la verdad, de la justicia, de la reparación a las víctimas y de la no repetición, y crea un balance entre todas ellas.
	Declaratoria de exequibilidad de las reglas que crean la Jurisdicción Especial para la Paz.	(i) La creación de la Jurisdicción Especial para la Paz no contraviene la Constitución porque esta permite el ejercicio de la función judicial a distintas instancias y no solo a las que se encuentran insertadas orgánicamente en la Rama Judicial, tal como ocurre con las funciones judiciales asignadas a las superintendencias, los centros de conciliación y los arbitrajes; (ii) dada la especialidad de la materia sobre la cual recaen las competencias de la JEP, se quería una instancia especializada que opera bajo criterios y bajo un régimen diferenciado, tal como ocurre con la jurisdicción indígena y los jueces de paz; (iii) no se contraviene la Constitución porque sus competencias se extienden únicamente al juzgamiento de los hechos cometidos en el marco del conflicto armado; (iv) la JEP garantiza el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones graves al DIH en un escenario de transición; según la sentencia C-579 de 2013, en estos contextos, son admisibles las figuras de la imputación a los máximos responsables, la renuncia condicionada a la persecución penal, la suspensión condicionada de la ejecución de la pena, la aplicación de sanciones extrajudiciales, las penas alternativas y las modalidades especiales de cumplimiento de la pena, siempre y cuando estén sometidos a un sistema de condicionalidades referidas a la desmovilización efectiva, contribución a la verdad y reparación a las víctimas.
	Declaratoria de exequibilidad de las normas que asignan competencias a la Jurisdicción Especial para la Paz.	La asignación de competencias a la JEP para juzgar los delitos cometidos en el marco del conflicto no sustituye el derecho al debido proceso, porque: (i) la garantía para que el juez que juzga un delito sea determinado antes de su comisión no es absoluta, ya que la predeterminación de la instancia judicial es relevante en cuanto impide evitar que se creen tribunales de excepción para que el poder ejecutivo persiga a sus enemigos, y solo en cuanto sirva a este fin despliega sus efectos normativos; (ii) lo que en realidad es relevante es que los tribunales sean imparciales e independientes, por lo cual, cuando se establecen *ex post facto*, pueden ser admisibles si preservan esta garantía; (iii) esta problemática ya ha sido abordada en distintas oportunidades por distintos tribunales nacionales e internacionales, y se ha concluido que el criterio relevante es si la creación del tribunal obedece a las reglas del Estado de Derecho, y se encuentra dotado de las garantías de equidad, justicia e imparcialidad (Tribunal Penal Internacional para la ExYugoslavia y Tribunal Europeo de Derechos Humanos).
	Aclaración del alcance del artículo transitorio 16 (competencia de la JEP frente	Aunque en general la competencia de la JEP para juzgar a los terceros civiles se ajusta a la Constitución, en cuanto a través de este mecanismo todos los actores del conflicto

	a terceros civiles).	armado son juzgados en un mismo escenario judicial, se debe precisar el alcance de la competencia respecto de la "participación activa o determinante" de estos sujetos, para que no se excluya la competencia de la JEP ni la responsabilidad de los terceros, ninguna de las modalidades de colaboración entre estos y los grupos armados al margen de la ley, como las referidas a la financiación de estos grupos. Es decir, el artículo 16 debe interpretarse en armonía con el Acuerdo Final, para que sean de competencia de la JEP todas los actos eficaces y decisivos en la realización de los delitos cometidos en el marco del conflicto, y no solo los actos de autoría directa. Una interpretación restrictiva desconocería el deber de los Estados de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos.
	Aclaración del alcance del artículo transitorio 24 (responsabilidad de mando).	Aunque en general la figura fue concebida correctamente en el Acto Legislativo, una interpretación inadecuada de los incisos segundo y tercero del artículo transitorio 24 podría llevar a escenarios de impunidad. Por este motivo, la Corte debe precisar tres cuestiones: (i) primero, se debe entender que la figura es aplicable a todos los combatientes y no solo a los miembros de la fuerza pública; una interpretación restrictiva conllevaría a que se estableciera un trato diferenciado injustificado entre los combatientes, y a que se relajaran los estándares de la responsabilidad establecidos en el DIH; por ello, como la imperatividad de esta figura deriva directamente de la Constitución y del DIH, no debe concluirse que por estar prevista en el acápite sobre las fuerzas militares, su aplicación se circunscribe a estos sujetos; (ii) segundo, se debe aclarar que los cuatro criterios para determinar el mando y control efectivo sobre los subordinados no son concurrentes, ya que un entendimiento semejante haría inviable cualquier imputación de responsabilidad; lo realmente importante es que el superior jerárquico pueda tener control material de un grupo de subordinados en una situación específica, y por ello, que hubiese podido evitar el crimen cometido por estos, o al menos, sancionar su realización; el criterio relevante no es si formalmente el superior tenía las competencias que le permitían controlar a los subordinados, sino si realmente tenía la posibilidad de hacerlo; (iii) tercero, debe precisarse que para la configuración de la responsabilidad no se requiere que el superior tenga un conocimiento cierto y efectivo de la conducta cometida por sus subordinados, sino que tuviera razones fundadas para poder inferir razonablemente que los delitos se iban a cometer o que se cometieron, o que debía tener ese conocimiento.
	Precisión sobre el alcance del artículo transitorio 7.	Los requisitos para acceder a la JEP sobre la experiencia profesional no deben entenderse referidos exclusivamente al ejercicio formal del derecho, excluyendo otras modalidades de defensa jurídica realizada por integrantes de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, negras, palenqueras, raizales o Rom para garantizar su derecho a la integridad étnica y cultural (por ejemplo, actividades de líderes en defensa de la comunidad), ni respecto de estas comunidades puede exigirse que el ejercicio profesional sea posterior a la adquisición del título universitario.
Alianza Cinco Claves (Corporación Humanas, Red Nacional de Mujeres, y Corporación Sisma Mujer)	Precisión sobre el alcance de las competencias de la JEP en relación con los delitos cometidos en el marco del conflicto.	Las reglas sobre la competencia de la JEP contenidas en el Acto Legislativo se estructuran a partir de la necesidad de beneficiar a los victimarios y no a las víctimas, especialmente a las víctimas de violencia sexual, ya que al ser competencia JEP cualquier conducta potencialmente relacionada con el conflicto, automáticamente gran parte de los delitos sexuales relacionados de cualquier manera con dicho conflicto pueden ser objeto de los beneficios propios de la justicia transicional.
	Precisión sobre el alcance de la figura de la responsabilidad de mando.	Los lineamientos de la figura de la responsabilidad de mando contenidos en el artículo 24 del AL 01 de 2017 dejan en la impunidad los delitos sexuales. Ello es así porque en el marco de la justicia transicional, el Estado únicamente persigue a los máximos responsables y no a los autores materiales, que para las víctimas son también los "máximos responsables", y respecto de los altos mandos se acogen criterios laxos de responsabilidad.
	Declaratoria de	El AL introduce medidas que benefician a los miembros de

	inexequibilidad de las medidas en favor de los miembros de la fuerza pública.	la fuerza pública que han cometidos delitos sexuales en el marco del conflicto: (i) la introducción del derecho operacional como criterio para calificar sus conductas; (ii) el establecimiento de beneficios desproporcionados, como libertades anticipadas, tratamientos penales especiales y renuncia a la persecución penal.
	Adecuación de los mecanismos de priorización y selección según gravedad y representatividad de delitos.	(i) Los criterios para la priorización y selección de casos deben ser reinterpretados desde la perspectiva de los derechos de las víctimas; (ii) la facultad para que los magistrados de la JEP definan los criterios de selección y priorización pone en riesgo los derechos de las víctimas.
Comisión Colombiana de Juristas	Declaratoria de exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2017.	El diseño institucional responde al margen de acción o configuración del Estado en escenarios de transición, y fue concebido como un instrumento para materializar los derechos de las víctimas.
	Declaratoria de inexequibilidad de los artículos transitorios 22, 223 y 24.	Estas normas no cumplen con el estándar de generalidad para modificar la Constitución, y tienen un carácter ad-hoc, para beneficiar a los miembros de la fuerza pública que han sido sancionados por la comisión de delitos cometidos en el marco del conflicto.
Human Rights Watch	Limitación de la participación en política para los miembros de las FARC.	Aunque uno de los propósitos del proceso de paz es permitir que las FARC promuevan sus objetivos políticos en un marco democrático, esta participación limita el cumplimiento de las sanciones impuestas por la JEP, por lo cual, la Corte debe aclarar que los responsables de crímenes de guerra, delitos de lesa humanidad y violaciones graves de derechos humanos se encuentran sujetos al cumplimiento pleno e incondicional de las sanciones impuestas por dicha instancia judicial, y no puede ocupar cargos públicos mientras cumplen la condena.
	Adecuar la figura de la responsabilidad de mando a los estándares internacionales.	El artículo 24 no recoge los estándares de la responsabilidad de mando, en los siguientes sentidos: (i) no se recoge el estándar de conocimiento, porque la responsabilidad no se deriva únicamente cuando el superior jerárquico conoce de la comisión de los delitos, sino también cuando tenía motivos para saberlo o si debía conocer de los mismos en razón de su posición, y en razón de la disponibilidad de la información, disponibilidad que se establece a partir de indicios como la situación táctica, el nivel de entrenamiento e instrucción de los oficiales y sus soldados, la logística empleada, y el modus operandi de los delitos; (ii) no se recoge el estándar del control efectivo, ya que en el AL se exige respecto de la conducta punitiva como tal, mientras que en el derecho internacional se exige únicamente respecto las tropas responsables de los delitos; adicionalmente, los criterios para inferir el control efectivo son meramente indicativos y no se requiere que se cumplan efectivamente, a diferencia de lo que se establece en el AL; (iii) la autoridad de iure no es requerida en el derecho internacional sino únicamente el control efectivo.
Fiscal de la Corte Penal Internacional	Ajustar la figura de la responsabilidad de mando a los estándares internacionales.	El artículo transitorio 24 tiene las siguientes deficiencias de cara al deber del Estado de sancionar las infracciones al DIH: (i) se exige no solo el control efectivo sobre la conducta de los subordinados, sino que también que los jefes militares tengan autoridad *de iure*, con lo cual, las personas con capacidad material para prevenir o castigar crímenes de los subordinados, que hubieren omitido hacerlo, podrían no ser sancionadas; (ii) se exige el control sobre la conducta criminal como tal, cuando en realidad la exigencia se refiere al control sobre el comportamiento general de los subordinados; esto implica confundir la figura con la autoría mediata; (iii) la exigencia de que los delitos deben haberse cometido dentro del área de responsabilidad asignada a la unidad, introduce un requisito de autoridad *de iure*, cuando en realidad es una cuestión fáctica; (iv) la exigencia de que el superior tenga la capacidad legal y material para emitir órdenes reproduce un requisito de autoridad *de iure*, que en realidad debería reducirse a una cuestión probatoria sobre la capacidad efectiva para emitir órdenes frente a quienes cometieron crímenes; (v) se exige que el superior tuviera la capacidad material y directa de tomar medidas para evitar o reprimir crímenes, cuando en el derecho internacional la responsabilidad de mando no se limita al superior directo sino a todos los jefes de mayor rango que omitieron tomar las medidas para evitar o reprimir los crímenes; (vi) se

		exige que el superior tenga conocimiento actual o actualizable de la comisión del delito, y no comprende necesariamente las hipótesis en que el superior tenia razones para saber de la potencial comisión de los crímenes, ni las hipótesis en que debía saber de ese hecho.
	Ajustar la definición de los "graves" crímenes de guerra.	El AL permite las amnistías, indultos y renuncia a la persecución penal de crímenes de guerra no cometidos sistemáticamente, cuando a la luz del derecho internacional, estos delitos deben tener una sanción efectiva. A la luz del derecho internacional, la gravedad de los crímenes de guerra no se establece únicamente en función de la sistematicidad en su comisión, sino también en función de su naturaleza, impacto o modo de comisión, y en todo caso, el deber de imponer sanciones efectivas se extiende a todos los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el genocidio. Aunque se ha entendido que la sistematicidad hace alusión a que el crimen de guerra se cometió como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran estala de dichos delitos, este estándar también es inadecuado, ya que por la naturaleza de los crímenes de guerra y su gravedad intrínseca, estos deben ser sancionados independientemente de la citada circunstancia.
	Ajustar y precisar los criterios para determinar la participación activa o determinante de los terceros civiles.	El artículo transitorio 16 atribuye a la JEP la competencia para juzgar a los terceros civiles que tuvieron una participación activa o determinante en la comisión de los delitos en el marco del conflicto, y los excluye de los beneficios del tratamiento especial. Pero la ambigüedad de la fórmula legal puede dar lugar a que se entienda que quienes no tuvieron este rol pueden ser objeto de los beneficios penales, incluida la renuncia a la persecución penal. En particular, puede permitir amnistías y figuras semejantes en relación con: (i) omisiones que contribuyen a la comisión de delitos; (ii) omisiones y acciones que contribuyen indirectamente a la comisión de delitos; (iii) distintas modalidades de participación por complicidad, como asistencias o apoyos globales y generales para la realización de los crímenes (por ejemplo, financiación de grupos armados). Por tanto, las exigencias del artículo 16 deben ser entendidas como contribución sustancial en la comisión de los crímenes.
	Garantizar restricción efectiva de libertades y derechos.	El esquema punitivo debe garantizar los fines generales de las penas para los crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional: poner fin a la impunidad por los crímenes más graves. Aunque los Estados tienen un alto margen de maniobra para configurar las penas, mediante la condena pública de la conducta, el reconocimiento del sufrimiento de las víctimas y la disuasión de las conductas criminales, en cualquier caso debe preservarse el sustrato mínimo de las penas. Ello significa que la suspensión total de la pena es inaceptable porque impide, *de facto*, el castigo de los individuos con la mayor responsabilidad por la comisión de los crímenes más graves, que en todo caso debe preservarse de proporcionalidad de la pena con la gravedad del delito y el grado de responsabilidad del autor, y que la realización de otras actividades, como la participación en asuntos políticos, no deben frutar el objeto y el fin de la pena.
Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Camila de Gamboa Tapias, Tania Bonilla Matiz y Juan Felipe Lozano)	Declaratoria de inexequibilidad de la expresión *"el deber de aportar la verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades"*, contenida en el artículo transitorio 5.	La regla desconoce los derechos de las víctimas a la verdad, pues el reconocimiento de la misma lleva consigo el deber de reconocer las responsabilidades inherentes a dicho reconocimiento.
	Exhortar al Congreso y al gobierno para que fijen criterios concretos para lograr la interacción entre los componentes del sistema.	Aunque nominalmente el Acto Legislativo crea un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, en el mismo no se diseñan los mecanismos de articulación entre estos componentes. Por ejemplo, no se explica la forma en que la JEP y la CEV se colaboran en materia de información, a efectos de garantizar el derecho a la verdad de las víctimas.
	Ampliar el alcance del enfoque de género del	Aunque el sistema prevé un tratamiento diferencial para las mujeres a través de lo que se denomina "enfoque de

	sistema, para que incluya a los miembros de la población LGBTQ, o en su defecto, que se entienda que la alusión al enfoque diferencial para las mujeres, comprende a aquellas que se asumen como tal independientemente de su configuración biológica.	género", no se contempla un enfoque diferencial para la población LGBTQ, pese a que se trata de un grupo que ha sido objeto de una violencia estructural, y que además, han sido invisibilizadas. La falta de reconocimiento de este grupo constituye no solo una afrenta simbólica, sino que también contribuye a perpetuar el círculo de violencia estructural, y desconoce el derecho fundamental a la diversidad sexual y al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas.
	Extender el régimen de las miembros de la fuerza pública a todos los agentes del Estado.	El Acto Legislativo no define el régimen jurídico de los agentes del Estado, por lo cual. para que exista claridad sobre las reglas a las que se encuentran sometidos, debe extenderse el régimen ya dispuesto para los miembros de la fuerza pública.
	Ajustar la figura de la responsabilidad de mando a los estándares del derecho penal internacional (artículo transitorio 24).	La figura de la responsabilidad de mando prevista en el artículo 24 no recoge los estándares del derecho internacional, así: (i) primero, no se contempla la responsabilidad del superior cuando este ha debido tener conocimiento de la acción criminal por parte de los subordinados, ni del conocimiento inferido; solo se contempla la responsabilidad por el conocimiento efectivo; (ii) segundo, se establecen unos condicionamientos para que se pueda presumir el control efectivo del superior sobre la conducta de sus subordinados, que en la práctica, no son posibles de cumplir, y que por tanto, constituyen una fuente de impunidad.
	Declarar la exequibilidad condicionada del artículo transitorio 26.	El artículo transitorio 26 excluye del deber de reparación de los miembros de la fuerza pública, la reparación material o monetaria. Esta exclusión carece de todo fundamento, y además, lesiona los derechos de las víctimas a la reparación integral.
	Declarar la inexequibilidad de las expresiones *"cometida de forma sistemática"* para concentrar la función persecutoria en los crímenes de guerra cometidos de este modo, en el entendido que toda infracción del DIH o crimen de guerra debe ser investigado y sancionado.	El Acto Legislativo contiene algunas expresiones que pueden dar lugar a que el Estado cese su función persecutoria en relación con delitos respecto de los cuales esto no es posible. Dentro de estas expresiones se encuentra la referencia a las *"graves infracciones al derecho internacional humanitario" y a* los *"graves crímenes de guerra"*, para aludir a las infracciones del DIH cometidas de manera sistemática, y a lo largo del Acto Legislativo establece que la responsabilidad penal se configura cuando los delitos cometidos en el marco del conflicto tienen esta connotación. Sin embargo, en el Derecho Internacional Humanitario no se distingue entre infracciones graves y leves, y por el contrario, al ser graves, son establecidas como infracciones al DIH. En el Estatuto de Roma se establece que todos los crímenes de guerra deben ser sancionados, sean cometidos o no de manera sistemática. Una calificación semejante desconoce el deber del Estado de investigar, juzgar y sanciones las infracciones al DIH
	Aclarar el alcance del artículo transitorio 5, sobre los grupos armados ilegales que pueden acceder a la JEP.	El artículo transitorio 5 determina que a la JEP pueden acceder los miembros de organizaciones que suscriban acuerdos de paz con el gobierno, pero no aclara si esto comprende a los miembros de aquellos grupos que ya suscribieron en el pasado estos acuerdos (como el Acuerdo de Ralito). Esta indeterminación genera inseguridad jurídica y desconoce el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar.
	Declarar la inexequibilidad del parágrafo del artículo transitorio 18.	La norma que hace cesar la responsabilidad patrimonial de los beneficiarios de amnistía, indulto o renuncia a la acción penal, desconoce los derechos de las víctimas a la reparación
	Declarar la inexequibilidad parcial del artículo transitorio 8.	El esquema de selección de sentencias de tutela de la JEP por parte de la Corte hace que la decisión recaiga sobre la misma JEP, y establece un poder de veto en favor de esta misma jurisdicción, en contravía del principio de separación de jurisdicciones, de la autonomía de la Corte como guardiana de la Carta Política.
Cumbre Nacional de Mujeres	Declarar la exequibilidad del Acto Legislativo.	Debe ser declarado exequible porque (i) desarrolla y materializa el derecho a la paz como eje transversal de la Constitución; (ii) no sustituye ningún otro eje transversal de la Carta; (iii) la Comisión de la Verdad contribuye a la paz y es un mecanismo de reparación; (iv) la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas garantiza los derechos de las víctimas al ser un cuerpo humanitario; (v) la JEP garantiza los derechos de las víctimas, y para su conformación debe existir un convocatoria pública y

		abierta, la selección debe efectuarse con base en criterios técnicos que evalúen idoneidad profesional, independencia y compromiso con los derechos humanos, y al menos el 50% de sus miembros deben ser mujeres; (vi) la Unidad Especial de Investigación debe tener una perspectiva de género y enfoque diferenciales, priorizando los delitos de violencia sexual y violencia basada en género, y debe contar con el apoyo de la Fiscalía y de las organizaciones de derechos humanos.
	Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo transitorio 22.	Para la calificación jurídica de las conductas de los miembros de la fuerza pública se debe tener como referente el derecho penal internacional, teniendo en cuenta la sentencia C-579 de 2013.
	Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo transitorio 24.	La Corte debe condicionar la declaratoria de exequibilidad de la figura de la responsabilidad de mando, para que se adecúa a los estándares del Estatuto de Roma.
Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (CCALCP), Asociación Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado (ASORVIMM) y Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia la Paz del Nordeste Antioqueño (CAHUCOPANA)	Aclarar el alcance del SIVJRNR.	Se debe aclarar el sentido de la expresión *"delitos cometidos por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado",* distinguiendo entre conflicto armado y violencia política, y precisando que las guerrillas solo son responsables por hechos cometidos en el marco del conflicto, mientras que los agentes deben responder por estos, y también por actos de violencia política. Estos últimos corresponden a definiciones, planes y estrategias de eliminación sistemática y generalizada contra opositores políticos, movimientos sociales y populares, defensores de derechos humanos, para reprimir, exterminar y desarticular procesos sociales, pero que ahora pretenden ser encubiertos y negados bajo el concepto de conflicto armado. Los primeros, en cambio, se refieren exclusivamente a los delitos cometidos en el marco de la planeación y conducción de las hostilidades militares.
	Especificación y adecuación del alcance del tratamiento especial para agentes del Estado (inexequibilidad parcial o condicionamiento de artículos transitorios 22 y 24).	El tratamiento diferenciado para agentes del Estado no debe orientarse a relajar o diluir su responsabilidad, sino a reconocer su posición de garantes, a hacer más estrictos los estándares de responsabilidad, y a que se excluya los delitos cometidos por este como delitos políticos. Esto implica: 1. La calificación jurídica de las conductas prevista en el artículo transitorio 22 es inadecuada porque: (i) excluye el DPI, (ii) remite a la legislación penal vigente al momento de comisión de los hechos, con lo cual, se impide que crímenes que no se encuentran tipificados como tales, sean de competencia de la JEP; (iii) se elevan a rango constitucional las reglas operacionales, que no tienen rango legal y que además tergiversan el sentido protector del DIH. Lo anterior sustituye el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH. 2. La figura de la responsabilidad de mando también diluye la responsabilidad de los superiores jerárquicos: (i) excluye la aplicación del DIH y del DIDH, cuando en la misma sentencia C-084 de 2016 la Corte sostuvo que la investigación y juzgamiento de los delitos en el marco del conflicto armado debe tener como referente estas dos normatividades; (ii) se establecen condiciones concurrentes para la configuración de la responsabilidad, que desconocen la lógica del Estatuto de Roma; (iii) se exige que el superior jerárquico tenga el control de la conducta delictiva de los subordinados, y no solo el control de las fuerzas en general; (iv) no se contempla la responsabilidad cuando el superior debía tener conocimiento de la realización de las conductas delictivas por parte de sus subordinados.
	Aclaración sobre al alcance de la integralidad y la extrajudicialidad de la CEV y la UBPD	(i) La Corte debe aclarar que aunque la CEV y la UBPD son órganos extrajudiciales y su función no es el establecimiento de responsabilidades, la información que producen sí puede ser de utilidad para el esclarecimiento de graves violaciones de derechos humanos y por ello debe ser trasladada a las instancias judiciales correspondientes, y que tales instancias jurisdiccionales sí pueden requerir la información; (ii) se debe aclarar que la CEV, las víctimas y la sociedad deben tener el más amplio acceso posible a los archivos reservados que contienen información de graves violaciones a los derechos humanos, teniendo en cuenta

		que no es posible alegar reserva sobre los documentos que permitan poner freno a la impunidad, y que la sola invocación de la defensa y de la seguridad del Estado no es admisible; (iii) se debe aclarar que la UBPD, por ser autónoma, no puede estar adscrita al Ministerio de Justicia, como se pretende en el Decreto 589 de 2017 al sostenerse que hace parte del sector justicia; en relación con esta misma unidad debe aclararse que la verdad recolectadas, así como los informes o elementos asociados al cadáver pueden ser utilizados para corroborar la información presente en informes judiciales, técnicos e investigativos de otras entidades.
	Disponer medidas que materialicen la condicionalidad del sistema.	Aunque formalmente el Acto Legislativo establece la condicionalidad del sistema, no se especifican los presupuestos y las reglas bajo las cuales opera la condicionalidad del componente de justicia. De no completarse la condicionalidad del sistema, las normas correspondientes serían inconstitucionales por hacer inoperante la condicionalidad, y se replicarían situaciones ocurridas en el marco de la Ley de Justicia y Paz. Por ello, la Corte debe fijar sub-reglas para la concreción de la condicionalidad, y debe aclarar que esta no puede operar con la sola valoración de actas de compromiso, sino que implica la verificación de: (i) la contribución al esclarecimiento de la verdad; (ii) contribución con información para encontrar a las víctimas de desaparición forzada; (iii) participación activa en la reparación de los daños causados a las víctimas; (iv) realización de actos de garantía de no repetición.
	Aclarar el alcance de la participación de las víctimas en el sistema integral.	Se debe aclarar que: (i) la JEP debe respetar las reglas jurídicas existentes sobre participación de las víctimas en los procesos penales, incluyendo la etapa investigativa, con todo lo que ello implica (aportar pruebas, conocer actuaciones, solicitar revisión de sentencias absolutorias, participar en escenarios en los que se discute sobre la extinción de la acción penal, impugnar decisiones, etc.); (ii) en los procesos que se surten en la UBPD debe existir participación activa de las víctimas, desde la escogencia de los comisionados, la definición de la metodología de trabajo, etc.
	Declarar la inexequibilidad de las normas que excluyen responsabilidad patrimonial de los victimarios (arts. transitorios 18 y 26).	Existen tres medidas lesivas del derecho de las víctimas a la reparación integral; (i) el artículo transitorio 26 dispuso la exclusión de la acción de repetición y del llamamiento en garantía para los miembros de la fuerza pública, y setos desconoce el derecho de las víctimas a la reparación, así como el artículo 90 de la Carta Política; (ii) lo propio se predica de la exclusión de responsabilidad prevista en el artículo 26 para los beneficiarios de amnistías, indultos y renuncia a la persecución penal; (iii) una lectura transversal del AL 01/17 permite concluir que las víctimas no pueden acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para reclamar la reparación material, lo cual desconoce el deber del Estado de garantizar el derecho de las víctimas a la reparación integral. Por ello, la Corte debe reconocer la responsabilidad de los victimarios frente a las víctimas, y aclarar que la reclamación de la responsabilidad estatal se puede canalizar por las vías judiciales.
	Eliminar el sistema de selección y de revisión de sentencias de tutela de la JEP por parte de la Corte Constitucional, para que se someta al régimen general.	El esquema de selección y de revisión de sentencias de tutela de la JEP por parte de la Corte Constitucional desconoce la unidad de jurisdicción constitucional y la autonomía judicial.
	Esclarecimiento de los criterios de priorización, y de sus efectos jurídicos.	Se deben depurar los criterios de priorización de casos, y se debe aclarar que esta no puede ir en contravía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación en los casos en que no fueron priorizados. Esto puede dar lugar, incluso, a ampliar el periodo de la JEP y de la CEV.
Carlos Fernando Galán	Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 20 transitorio, para la habilitación para participar en	El artículo transitorio 20 habilita a las personas condenadas por delitos cometidos en el marco del conflicto, a participar en política, sin supeditar esta habilitación al cumplimiento de las obligaciones de verdad, justicia, reparación y no

	política para las personas condenadas por delitos cometidos en el marco del conflicto armado, se supedite al cumplimiento de las condiciones del sistema.	repetición; es decir, consagra el acceso y el mantenimiento incondicionado del beneficio de participación en política de los responsables de violaciones a los derechos humanos y al DIH, con lo cual se sustituye el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH. Esta habilitación comprende incluso dos escenarios que son inaceptables: (i) primero, a quienes tienen penas privativas de la libertad, bien sea por no haber reconocido verdad y responsabilidad, o bien sea por haber cometido infracciones muy graves, porque el AL consagra una habilitación abierta e incondicionada; en este escenario una persona condenada en campaña puede interponer acciones de tutela para salir de su confinamiento con el fin de realizar actos de proselitismo; (ii) adicionalmente, el beneficio se mantiene aunque se incumplan las condiciones del sistema. Por ello, la Corte debe aclarar que el ejercicio de todo derecho, activo o pasivo, de participación política, previsto en el artículo transitorio 20 de la Carta Política, se encuentra condicionado a la verificación de las cumplimiento de todas las obligaciones de los procesados bajo el SIVJRNR
Elliot Parra Ávila	Aclaración del artículo transitorio 5 sobre la calificación jurídica de las conductas a partir de las normas del derecho internacional.	El artículo transitorio 5, al establecer que la calificación jurídica de las conductas se puede fundar en normas del derecho internacional, podría sugerir que los operadores jurídicos se deben sujetar a normatividades internacionales que no se han incorporado formalmente al derecho interno mediante el proceso de ratificación, aprobación del Congreso y revisión de la Corte Constitucional.
	Aclaración del parágrafo 1 del artículo transitorio 5 sobre la excepción de la competencia de la JEP para los presidentes o expresidentes.	La norma genera dos interrogantes: (i) si haber desempeñado el cargo de Presidente es un presupuesto de hecho válido para regular conductas cuyo momento de realización no aclara el Acto Legislativo; (ii) si la norma es una excepción a la competencia del Tribunal de Aforados.
	Aclaración del alcance del artículo transitorio 6 sobre la competencia de la JEP sobre sanciones administrativas.	Se debe establecer si cuando la JEP anula una multa tributaria o una sanción pecuniaria por acción de repetición, procede el reembolso de la misma a quien la pagó.
	Aclaración del alcance del artículo transitorio 7 sobre la articulación entre la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP y la Fiscalía.	Se debe establecer la colaboración de la Fiscalía a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP es potestativa de dicha entidad.
	Aclaración del alcance del artículo transitorio 7 sobre el recurso de revisión.	Se debe establecer si la inmutabilidad de las decisiones de la JEP en una excepción a la existencia del recurso de revisión en materia penal, y en caso de dar una respuesta negativa al interrogante anterior, cuál es la autoridad jurisdiccional a la que corresponde resolver los recursos de revisión respecto de hechos ya procesados en la JEP.
	Aclaración del alcance de los artículos transitorios 18 y 26	Se debe establecer si la exclusión de la responsabilidad patrimonial de los victimarios frente a las víctimas, es constitucionalmente admisible.
	Aclaración del alcance del artículo transitorio 19, sobre la extradición.	Se debe establecer si las reglas sobre la extradición establecen una excepción al Tratado de Roma en el que Colombia se compromete a entregar personas a la Corte Penal Internacional.
	Aclaración del alcance del artículo transitorio 27.	Se debe establecer si la prevalencia dispuesta en el artículo hace intangible la Jurisdicción Especial para la Paz incluso frente a reformas constitucionales.
Ministerio de Justicia y del Derecho – Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Declaratoria de constitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4 y 18.	La creación del sistema no sustituye ningún elemento esencial de la Carta Política, en la medida en que recoge las experiencias en materia de justicia transicional, se coloca a las víctimas como eje del esquema, se resuelven razonablemente las tensiones entre la paz y la justicia, y se establece una relación de interdependencia entre los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.
	Declaratoria de constitucionalidad del artículo transitorio 5.	La creación de la JEP, y el carácter prevalente de sus competencias no sustituye ningún pilar esencial de la Carta Política, por las siguientes razones: (i) se garantiza que no habrá impunidad; (ii) pueden existir renuncias a los estándares de la justicia en escenarios de transición, y en todo caso estas renuncias tienen como contrapartida unas ganancias en materia de consecución de la verdad, de la terminación del conflicto y de reparación a las víctimas; (iii) se preserva el deber del Estado de centrar la función persecutoria del Estado en los crímenes más graves, como

		el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra; (iv) se crea una instancia especializada encargada de procesar los delitos cometidos en el marco del conflicto, con lo cual se superan las dificultades en materia de impunidad que surgían de dejar en la justicia ordinaria la judicialización de estos delitos; (v) no se concentra en una única instancia la administración de todos los instrumentos del sistema, sino que existen otros órganos que se encargan de ello, como la CEV y la UBPD; (vi) como la JEP utiliza criterios de selección, se evitan los problemas de impunidad generados por la justicia ordinaria, que carece de ellos; (vii) la JEP tiene competencia sobre todos los actores del conflicto, lo cual favorece a las víctimas y evita la impunidad; esto comprende incluso a los terceros civiles, que serán juzgados por su participación determinante en el conflicto, a través de actos como la financiación, el apoyo, la colaboración con estructuras paramilitares y semejantes; (viii) la competencia prevalente proporciona seguridad jurídica, y evita que las víctimas tengan que acudir a instancias distintas para satisfacer sus derechos (por ejemplo, para obtener las condenas penales y las sanciones disciplinarias); (ix) la configuración de la JEP asegura la independencia de este organismo frente al Ejecutivo y frente al legislativo, teniendo en cuenta que tiene plena autonomía y que sus miembros son seleccionados por un Comité de Escogencia que asegura una selección objetiva; (x) existen jurisdicciones especiales que no hacen parte de la Rama Judicial, como la justicia penal militar, la jurisdicción indígena y los jueces de paz; (xi) existen mecanismos de interacción y articulación con la justicia ordinaria mediante la acción de tutela, los mecanismos de resolución de conflictos de competencia, la potestad de la Corte Suprema de Justicia para revisar sus propias sentencias, el mantenimiento de las competencias de la Fiscalía General de la Nación sobre conductas de ejecución permanente, y los escenarios de colaboración entre la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP y la Fiscalía General de la Nación.
	Declaratoria de constitucionalidad del artículo transitorio 7.	Los mecanismos de selección y priorización.
Hernando Yepes Arcila, Oscar Ortiz González, María Paula Robayo, Adolfo Clavio Ardila, Laura Silva Gómez, Carlos Hugo Ramírez, Miguel Santamaría, Rubén Darío Lizarralde, Virginia Garcés Pérez, Adriana Mejía Hernández, Andrés Molano Rojas, Andreas Mariano Althoff Ospina y Luis Jaime Salgar Vegalara.	Inexequibilidad o constitucionalidad condicionada de: (i) reglas que consagran a la JEP como una jurisdicción separada de la Rama Judicial, con plena autonomía; (ii) reglas que establecen como órgano de cierre al Tribunal de Paz; (iii) reglas que supeditan la selección de acciones de tutela, a la aprobación de 2 magistrados de la JEP; (iv) reglas que incorporan a expertos extranjeros a la función jurisdiccional; (v) definición de la conformación de la JEP a través de un Comité de Escogencia reglamentado por el gobierno.	El Acto Legislativo 01 de 2017 tiene 4 áreas problemáticas: 1. Los lineamientos de la JEP, por las siguientes razones: (i) se convierte en un poder autónomo y separado de la Rama Judicial, que se abstrae de todas las reglas de este poder; (ii) se erige al Tribunal de Paz como cabeza de la JEP, desconociendo que esto corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a la Corte Constitucional; (iii) sus decisiones no pueden ser controladas eficazmente por la Corte Constitucionalmente mediante la acción de tutela, ya que para la selección de acciones se requiere la anuencia de la dos magistrados de la JEP; (iv) se acoge un modelo de tribunal doméstico internacionalizado, al existir expertos extranjeros que hacen parte de la JEP; (v) la integración de la JEP a partir de un Comité de Escogencia reglamentado por vía reglamentaria, desconoce las competencias del Congreso para definir estructura y funcionamiento de órganos estatales, y suprime las bases para la conformación de las altas cortes, con intervención de los distintos órganos del Estado. 2. La figura de la responsabilidad de mando solo se aplica a miembros de la fuerza pública y no a miembros de grupos armados, pese a que los primeros intervinieron en el conflicto en desarrollo de su deber de defender la soberanía del Estado y la integridad del pueblo colombiano. 3. El esquema de justicia transicional concede beneficios penales que sacrifican estándares constitucionales de justicia, sin fijar las condiciones que sirven como contrapartida a esas concesiones. Las remisiones al Acuerdo Final, en tanto constitucionalizan un documento que no se ha incorporado al ordenamiento jurídico, es inconstitucional.
Fiscal de la Corte Penal Internacional.	Ajustar la figura de la responsabilidad de mando a los estándares internacionales.	El artículo transitorio 24 tiene las siguientes deficiencias de cara al deber del Estado de sancionar las infracciones al DIH: (i) se exige no solo el control efectivo sobre la conducta de los subordinados, sino que también que los

		jefes militares tengan autoridad *de iure*, con lo cual, las personas con capacidad material para prevenir o castigar crímenes de los subordinados, que hubieren omitido hacerlo, podrían no ser sancionadas; (ii) se exige el control sobre la conducta criminal como tal, cuando en realidad la exigencia se refiere al control sobre el comportamiento general de los subordinados; esto implica confundir la figura con la autoría mediata; (iii) la exigencia de que los delitos deben haberse cometido dentro del área de responsabilidad asignada a la unidad, introduce un requisito de autoridad *de iure*, cuando en realidad es una cuestión fáctica; (iv) la exigencia de que el superior tenga la capacidad legal y material para emitir órdenes reproduce un requisito de autoridad *de iure*, que en realidad debería reducirse a una cuestión probatoria sobre la capacidad efectiva para emitir órdenes frente a quienes cometieron crímenes; (v) se exige que el superior tuviera la capacidad material y directa de tomar medidas para evitar o reprimir crímenes, cuando en el derecho internacional la responsabilidad de mando no se limita al superior directo sino a todos los jefes de mayor rango que omitieron tomar las medidas para evitar o reprimir los crímenes; (vi) se exige que el superior tenga conocimiento actual o actualizable de la comisión del delito, y no comprende necesariamente las hipótesis en que el superior tenia razones para saber de la potencial comisión de los crímenes, ni las hipótesis en que debía saber de ese hecho.
	Ajustar la definición de los "graves" crímenes de guerra	El AL permite las amnistías, indultos y renuncia a la persecución penal de crímenes de guerra no cometidos sistemáticamente, cuando a la luz del derecho internacional, estos delitos deben tener una sanción efectiva. A la luz del derecho internacional, la gravedad de los crímenes de guerra no se establece únicamente en función de la sistematicidad en su comisión, sino también en función de su naturaleza, impacto o modo de comisión, y en todo caso, el deber de imponer sanciones efectivas se extiende a todos los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el genocidio. Aunque se ha entendido que la sistematicidad hace alusión a que el crimen de guerra se cometió como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran estala de dichos delitos, este estándar también es inadecuado, ya que por la naturaleza de los crímenes de guerra y su gravedad intrínseca, estos deben ser sancionados independientemente de la citada circunstancia.
	Ajustar y precisar los criterios para determinar la participación activa o determinante de los terceros civiles.	El artículo transitorio 16 atribuye a la JEP la competencia para juzgar a los terceros civiles que tuvieron una participación activa o determinante en la comisión de los delitos en el marco del conflicto, y los excluye de los beneficios del tratamiento especial. Pero la ambigüedad de la fórmula legal puede dar lugar a que se entienda que quienes no tuvieron este rol pueden ser objeto de los beneficios penales, incluida la renuncia a la persecución penal. En particular, puede permitir amnistías y figuras semejantes en relación con: (i) omisiones que contribuyen a la comisión de delitos; (ii) omisiones y acciones que contribuyen indirectamente a la comisión de delitos; (iii) distintas modalidades de participación por complicidad, como asistencias o apoyos globales y generales para la realización de los crímenes (por ejemplo, financiación de grupos armados). Por tanto, las exigencias del artículo 16 deben ser entendidas como contribución sustancial en la comisión de los crímenes.
	Garantizar restricción efectiva de libertades y derechos.	El esquema punitivo debe garantizar los fines generales de las penas para los crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional: poner fin a la impunidad por los crímenes más graves. Aunque los Estados tienen un alto margen de maniobra para configurar las penas, mediante la condena pública de la conducta, el reconocimiento del sufrimiento de las víctimas y la disuasión de las conductas criminales, en cualquier caso debe preservarse el sustrato mínimo de las penas. Ello significa que la suspensión total de la pena es inaceptable porque impide, *de facto*, el castigo de los individuos con la mayor responsabilidad por la comisión de los crímenes más graves, que en todo caso

		debe preservarse de proporcionalidad de la pena con la gravedad del delito y el grado de responsabilidad del autor, y que la realización de otras actividades, como la participación en asuntos políticos, no deben frutar el objeto y el fin de la pena.

ANEXO No. 2

CUADRO REFERENTE AL TRÁNSITO LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 02 DE 2017 SENADO - NO. 002 DE 2016 CÁMARA (ACUMULADO) CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 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"

Notas introductorias

1.- En la medida en que la iniciativa gubernamental involucró la presentación de dos proyectos de acto de legislativo, el presente cuadro toma como referencia el ***texto aprobado*** en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el cual se transcribe en su integridad y en el que se resaltan los cambios realizados respecto de los textos propuesto por el Gobierno Nacional.

2.- En la columna referente a la iniciativa gubernamental se especifica inicialmente el proyecto de acto legislativo del cual se origina el texto propuesto y, a continuación, se transcribe el contenido normativo que guarda correspondencia con la disposición aprobada en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

3.- En el resto de las columnas se destaca si el texto es igual al aprobado en una de las etapas anteriores del procedimiento legislativo. Por tal razón, si existe plena identidad, tan solo se indica la etapa a la que corresponde la disposición objeto de control. Por el contrario, de haberse realizado alguna reforma, se transcribe en su integridad la norma, resaltado los apartes que implican una modificación o cambio.

4.- Toda vez que el texto conciliado coincide en su integridad con el texto incorporado en el Acto Legislativo 01 de 2017, la Corte se abstiene de realizar su transcripción.

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
Titulo Proyecto Acto Legislativo 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"** Titulo Proyecto Acto Legislativo 003 de 2016 Cámara **"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN TÍTULO DE DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA**	**"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN TÍTULO DE DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA CONSTITUCIÓN PA RA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
CONSTITUCIÓN PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"					
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **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**	**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**	**ARTÍCULO 1**. La Constitución Política tendrá un nuevo título transitorio, así **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**ARTÍCULO 1**. La Constitución Política tendrá un nuevo título transitorio, así **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**ARTÍCULO 1**. La Constitución Política tendrá un nuevo título transitorio, así **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**ARTÍCULO 1**. La Constitución Política tendrá un nuevo título transitorio, así **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **CAPÍTULO I** **Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición**	**CAPÍTULO I** **Sistema Integral de Verdad,** **Justicia, Reparación y No Repetición**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **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	**Artículo transitorio 1°. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).** El **S**istema **I**ntegral 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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 1°. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).** 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	**Artículo transitorio 1°. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).** 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	**Artículo transitorio 1°. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	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	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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	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	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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
memoria histórica. El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas.	memoria histórica. El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas. **Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	memoria histórica. El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas. Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral	memoria histórica. El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas. Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
	que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido.	que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
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	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		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	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	

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz.	verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz. **Parágrafo 1°. El sistema integral tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado.**	verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz. **Parágrafo 1°.** El Sistema Integral tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. **El enfoque de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos del Sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
				conflicto. La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres con respeto a la diversidad étnica y cultural y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, **idoneidad ética** y criterios de **cualificación** para su selección.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
			La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres, con respeto a la diversidad étnica y cultural y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana y criterios de mérito para su selección. **Parágrafo 2°. El Estado, por intermedio del Gobierno nacional, garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRNR y, en especial, del componente de justicia,**	**Parágrafo 2°.** El Estado, por intermedio del Gobierno nacional, garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRNR y en especial del componente de justicia, para lo cual podrá hacer	

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
			para lo cual podrá hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz contenido en el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016.	uso del Plan de Inversiones para la Paz contenido en el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016, corresponde también al Capítulo I del Acto L. 002 de 2016) **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**	**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**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016, corresponde también al art. 1 del					

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
Acto L. 002 de 2016) **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	**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	**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	**Artículo transitorio 2°. 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	**Artículo transitorio 2°. 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	**Artículo transitorio 2°. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	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 o 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, **controles** y funcionamiento de la Comisión.	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 o 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, incluyendo los controles necesarios que no menoscaben la autonomía de la Comisión.**	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 o 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 **conforme a los principios orientadores dispuestos en el sub-punto 5.1.1.1 del Acuerdo Final, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre**	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 o 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 conforme a los principios orientadores dispuestos en el sub-punto 5.1.1.1 del Acuerdo Final, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL <u>GACETA 1165/16</u>	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 30/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 37/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO <u>GACETA 121/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO <u>GACETA 153/17</u>	TEXTO CONCILIADO <u>GACETA 152/17</u> (CAMARA) Y <u>GACETA 153/17</u> (SENADO)
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.	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.	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.	<u>**su gestión, siempre que ellos**</u> no menoscaben la autonomía 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.	su gestión, siempre que ellos no menoscaben la autonomía de la Comisión. Las actividades de la Comisión no tendrán carácter judicial, ni podrán implicar la imputación penal de quienes comparezcan ante ella. __ _____ _____ _____ _____ _____ _____ _____ _____ _____ _____ _____ _____	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016)					

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	**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 **en el contexto y en razón del conflicto armado** 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	**Artículo transitorio 3°. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA**	**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 en el contexto y en razón del conflicto armado será un ente **autónomo** del orden nacional con personería jurídica y con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, **sujeta a un régimen legal propio.** 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	**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 en el contexto y en razón del conflicto armado 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	**Artículo transitorio 3°. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas **en el contexto y en razón de conflicto armado** 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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA**	contribuirá a la implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón de conflicto armado 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 **el mandato, funciones, composición, y funcionamiento de la Unidad, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben su autonomía. En todo caso, las actividades de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por**	la implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón de conflicto armado 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,** el mandato, funciones, composición, y funcionamiento de la Unidad, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben su autonomía. **La ley establecerá las atribuciones necesarias con las que contará la UBPD para cumplir**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
			Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado no podrán sustituir ni impedir las investigaciones de carácter judicial a las que haya lugar en cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado. **Los Órganos del Estado brindarán toda la colaboración que requiera la Unidad.**	**efectivamente su mandato de búsqueda humanitaria y extrajudicial.** En todo caso, las actividades de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado no podrán sustituir ni impedir las investigaciones de carácter judicial a las que haya lugar en cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado. Los órganos del Estado brindarán toda la colaboración que requiera la Unidad. **Se deberá promover la participación de las víctimas y sus organizaciones en todas las fases del proceso de**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
				búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.	
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **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	**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	**Artículo transitorio 4°. Excepción al deber de denuncia.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 4°. Excepción al deber de denuncia.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 4°. Excepción al deber de denuncia.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 4°. Excepción al deber de denuncia.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL <u>GACETA 1165/16</u>	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 30/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 37/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO <u>GACETA 121/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO <u>GACETA 153/17</u>	TEXTO CONCILIADO <u>GACETA 152/17</u> (CAMARA) Y <u>GACETA 153/17</u> (SENADO)
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	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, **<u>quienes en desarrollo de las funciones propias de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado</u>**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
cadáver.	**hayan realizado los informes técnico-forenses** deberán ratificar y explicar lo concerniente a esos informes y los elementos materiales asociados al cadáver.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016, corresponde también al Capítulo II del Acto L. 002 de 2016) CAPÍTULO III **Jurisdicción Especial para la Paz**	CAPÍTULO III **Jurisdicción Especial para la Paz**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **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	**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	**Artículo transitorio 5°. Jurisdicción Especial para la Paz.** La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) **estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica**;	**Artículo transitorio 5°. Jurisdicción Especial para la Paz.** La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica;	**Artículo transitorio 5°. Jurisdicción Especial para la Paz.** La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica;	**Artículo transitorio 5°. Jurisdicción Especial para la Paz.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	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. **En relación con** 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	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 o 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 de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del Sistema solo se aplicará a quienes**	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 o 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. **Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al**	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 o 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. Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	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. **Para acceder a cualquier tratamiento especial de justicia previsto en la Jurisdicción**	**suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno nacional. La pertenencia al grupo rebelde será determinada, previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.** En relación con los integrantes de organizaciones que suscriban acuerdos de paz con el Gobierno, el	**logro de una paz estable y duradera; adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, respecto de hechos cometidos en el marco del mismo y durante este que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos.** Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del Sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno nacional. La pertenencia al grupo rebelde será	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 **mediante la comisión de las mencionadas conductas.** _____ _____ _____ _____ _____Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del Sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno nacional. La pertenencia al grupo rebelde será determinada,	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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,	**Especial para la Paz del Sistema Integral, quienes hayan cometido conductas punibles por causa, con ocasión o 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, o incumpla cualquiera de las condiciones del sistema, perderá el tratamiento especial de justicia.** **La ley regulará entre otros los principios, organización, competencias entre ellas por el factor personal, procedimientos y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de**	tratamiento especial de justicia se aplicará también respecto a conductas estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas **desarrolladas desde el primero de diciembre de 2016 hasta el momento en el que finalice el proceso de extracción de las armas por parte de Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Final.** **Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, este será de conocimiento de la justicia ordinaria. Adicionalmente,**	determinada, previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT), y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes. En relación con 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	previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes. **La JEP también ejercerá su competencia respecto de las personas que en providencias judiciales hayan sido condenadas, procesadas o investigadas por la pertenencia a las Farc-EP, dictadas antes del 1° de diciembre de 2016,**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	**Jurisdicción Especial para la Paz.** **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,	**en esos casos la JEP evaluará si esta nueva conducta, cuando corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del Sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP.** **Cuando se trate de delitos de ejecución permanente atribuibles a cualquiera de las personas sobre las que la JEP tiene competencia, cuya comisión haya comenzado antes del 1° de diciembre de 2016, la JEP mantendrá su competencia respecto de ellos si con posterioridad a esa fecha**	al proceso de dejación de armas desarrolladas desde el **1°** de diciembre de 2016 hasta el momento en el que finalice el proceso de extracción de las armas por parte de Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Final. **La ley definirá las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas.** Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, este será de conocimiento de la justicia	**aunque no estuvieran en el listado de dicho grupo.** En relación con 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 desarrolladas desde el **primero** de diciembre de 2016 hasta el momento en el que finalice el proceso de extracción de las armas por parte de Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Final. La ley definirá las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas **conforme a lo**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
	remisión que se efectuará en el momento que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes.	**no han cesado sus efectos, e inaplicará las sanciones propias y alternativas si concluye que se incumplieron las condiciones del Sistema.** 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.	ordinaria. Adicionalmente, en esos casos la JEP evaluará si esta nueva conducta, cuando corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del Sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP, **sino las ordinarias contempladas en la misma JEP, que deberán ser cumplidas en los sitios ordinarios de reclusión.** Cuando se trate de delitos de ejecución permanente atribuibles a cualquiera de las personas sobre las que la JEP tiene competencia, cuya	**establecido en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final, y la JEP evaluará en cada caso ese vínculo de acuerdo con los parámetros trazados por esa ley.** **La Ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
		Para acceder a cualquier tratamiento especial de justicia previsto en la Jurisdicción Especial para la Paz del Sistema Integral, quienes hayan cometido conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, deberán contribuir al esclarecimiento de la verdad, reparar a las víctimas **cuando sean condenados,** y garantizar la no repetición. **El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades.** Quien aporte de manera dolosa información falsa, o incumpla cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de justicia.	comisión haya comenzado antes del 1° de diciembre de 2016, la JEP mantendrá su competencia respecto de ellos si con posterioridad a esa fecha no han cesado sus efectos, e inaplicará las sanciones propias y alternativas si concluye que se incumplieron las condiciones del Sistema. **En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las**	**plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia.** Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, este será de conocimiento de la justicia ordinaria. Adicionalmente, en esos casos la JEP evaluará si esta nueva	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
		La ley regulará entre otros los principios, organización, competencias entre ellas por el factor personal, procedimientos, **participación de las víctimas** y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de Jurisdicción Especial para la Paz. **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	**FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario. Si respecto de uno de estos casos se planteara un conflicto de competencias, se aplicará el mecanismo de solución previsto en el artículo 9 de este Acto Legislativo.** 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	conducta, cuando corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del Sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP, sino las ordinarias contempladas en la misma JEP, que deberán ser cumplidas en los sitios ordinarios de reclusión. Cuando se trate de delitos de ejecución permanente atribuibles a cualquiera de las personas sobre las que la JEP tiene competencia, cuya comisión haya comenzado antes del **primero** de diciembre de 2016, la	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
		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.	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. Para acceder **_____ al** tratamiento especial **previsto en el componente de Justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y**	JEP mantendrá su competencia respecto de ellos si con posterioridad a esa fecha no han cesado sus efectos, e inaplicará las sanciones propias y alternativas si concluye que se incumplieron las condiciones del Sistema. En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las Farc-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
			detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades. Quien aporte de manera dolosa información falsa, o incumpla cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de justicia. La ley regulará entre otros los principios, organización, competencias entre ellas por el factor personal,	Proceso de Dejación de Armas, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario. _____ _____ _____ _____ _____ _____ **Corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan por no combatientes, financiadores o agentes del Estado respecto de bienes inmuebles que**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
			procedimientos, participación de las víctimas y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de Jurisdicción Especial para la Paz. **Parágrafo 1°.** 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	**hayan sido adquiridos mediante despojo o abandono forzado, siempre que por parte de aquellos se hayan realizado actos de ejecución después de la entrada en vigencia del presente acto legislativo.** **Si respecto de uno de los casos previstos en los dos párrafos anteriores se planteara un conflicto de competencias, se aplicará el mecanismo de solución previsto en el artículo 9° transitorio de este acto legislativo.** La JEP al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo,	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
			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. **Parágrafo 2°. Con el fin de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la jurisdicción especial para la paz, el Secretario Ejecutivo y el Presidente o la instancia de gobierno de la JEP que los magistrados de la misma definan, ejercerán de manera exclusiva, y solo durante el tiempo de**	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. Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Aportar verdad plena significa relatar,	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
			vigencia de la misma, todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2015 y en la Ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta Jurisdicción.	cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades. Quien aporte de manera dolosa información falsa, o incumpla cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de justicia. La ley regulará entre otros los principios, organización,	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
				competencias entre ellas por el factor personal, procedimientos, participación de las víctimas y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de Jurisdicción Especial para la Paz. **Parágrafo 1°.** 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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
				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. **Parágrafo 2°.** Con el fin de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la jurisdicción especial para la paz, el Secretario Ejecutivo y el Presidente o la instancia de gobierno de la JEP que los magistrados de la misma definan, ejercerán de manera exclusiva, y solo durante el tiempo de	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
				vigencia de la misma, todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2015 y en la Ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta Jurisdicción.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
		Artículo transitorio 6°. *Competencia prevalente.* **El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al**	**Artículo transitorio 6°. Competencia prevalente.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 6°. Competencia prevalente.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 6°. Competencia prevalente.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
		absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas. Respecto a las sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, o bien a revisar dichas sanciones, todo ello a solicitud del sancionado	IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
		o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de definición de situaciones jurídicas.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **Artículo transitorio 6°. Conformación.** La Jurisdicción estará compuesta por la Sala de Reconocimiento de	**Artículo transitorio 6°. Conformación.** La Jurisdicción estará compuesta por la Sala de Reconocimiento de	**Artículo transitorio 7°. Conformación.** La Jurisdicción estará compuesta por la Sala de Reconocimiento de	**Artículo transitorio 7°. Conformación.** La Jurisdicción estará compuesta por la Sala de Reconocimiento de	**Artículo transitorio 7°. Conformación.** La Jurisdicción estará compuesta por la Sala de Reconocimiento de	**Artículo transitorio 7°. Conformación.** La Jurisdicción estará compuesta por la Sala de Reconocimiento de

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	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.	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.	Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, la Sala de Definición de las situaciones jurídicas, **salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elaborados a partir de la gravedad y representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos;** 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.	Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, la Sala de Definición de las situaciones jurídicas, salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elaborados a partir de la gravedad y representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos; 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.	Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, la Sala de Definición de las situaciones jurídicas, salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elaborados a partir de la gravedad y representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos; 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	El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la	El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la	El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la	El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la	El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	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 Sección** 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.	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 Sección 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.	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 Sección 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. _____ **Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sección que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido**	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 Sección de Estabilidad y Eficacia. El Tribunal para la Paz estará conformado por un mínimo de 20 **M**agistrados colombianos titulares. Además se contará con 4 juristas expertos extranjeros **que intervendrán**. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sección que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio. Estos últimos actuarán con	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 Sección de Estabilidad y Eficacia. El Tribunal para la Paz estará conformado por un mínimo de 20 **m**agistrados colombianos titulares. Además se contará con 4 juristas expertos extranjeros que intervendrán. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sección que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio. Estos últimos actuarán con

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
			prestigio. Estos últimos actuarán con la única finalidad de aportar un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho de voto.	la única finalidad de aportar un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los Magistrados pero sin derecho de voto.	la única finalidad de aportar un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho de voto.
Las Salas de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; de definición de las situaciones jurídicas; y de	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	Las Salas de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; de definición de las situaciones jurídicas; y de	Las Salas de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; de definición de las situaciones jurídicas; y de	Las Salas de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; de definición de las situaciones jurídicas; y de	Las Salas de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; de definición de las situaciones jurídicas; y de

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	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.	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.	amnistía o indulto estarán conformadas por un total de 18 magistrados colombianos. Además se contará con 6 juristas expertos extranjeros. **Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sala que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio, con el fin de emitir un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los**	amnistía o indulto estarán conformadas por un total de 18 Magistrados colombianos. Además se contará con 6 juristas expertos extranjeros. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sala que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio, con el fin de emitir un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos **partearán** en los debates de la Sala en la	amnistía o indulto estarán conformadas por un total de 18 magistrados colombianos. Además se contará con 6 juristas expertos extranjeros. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sala que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio, con el fin de emitir un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos **participarán** en los debates de la Sala en la

INICIATIVA GUBERNAMENTAL <u>GACETA 1165/16</u>	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 30/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 37/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO <u>GACETA 121/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO <u>GACETA 153/17</u>	TEXTO CONCILIADO <u>GACETA 152/17</u> (CAMARA) Y <u>GACETA 153/17</u> (SENADO)
			<u>debates de la Sala en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho de voto.</u>	que hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los Magistrados pero sin derecho de voto.	que hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho de voto.
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	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	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	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	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	Además estarán a disposición de la JEP 13 **m**agistrados colombianos adicionales en calidad de **m**agistrados 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 **m**agistrados suplentes o sustitutos o de la lista de juristas extranjeros suplentes o sustitutos, seleccionados

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	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	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. **La Unidad contará con un equipo de investigación**	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. La Unidad contará con un equipo de investigación	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. La Unidad contará con un equipo de investigación	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. La Unidad contará con un equipo de investigación

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	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.	**especial para casos de violencia sexual.** 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.	especial para casos de violencia sexual. 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.	especial para casos de violencia sexual. 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.	especial para casos de violencia sexual. 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	Los magistrados y fiscales no tendrán que ser funcionarios de carrera y no se les aplicará ninguna limitación de edad como requisito para su	Los magistrados y fiscales no tendrán que ser funcionarios de carrera y no se les aplicará ninguna limitación de edad como requisito para su	Los magistrados y fiscales no tendrán que ser funcionarios de carrera y no se les aplicará ninguna limitación de edad como requisito para su	Los Magistrados y fiscales no tendrán que ser funcionarios de carrera y no se les aplicará ninguna limitación de edad como requisito para su	Los Magistrados y fiscales no tendrán que ser funcionarios de carrera y no se les aplicará ninguna limitación de edad como requisito para su

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	designación o permanencia en el cargo. Igualmente no se les aplicará el 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, **salvo en lo relacionado con el límite de edad.** La Secretaría Ejecutiva se	designación o permanencia en el cargo. Igualmente no se les aplicará el 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, salvo en lo relacionado con el límite de edad. La Secretaría Ejecutiva se	designación o permanencia en el cargo. Igualmente no se les aplicará el sistema de carrera ni tendrán que pertenecer a la **R**ama **J**udicial. Para ser elegido Magistrado del Tribunal para la Paz deberán reunirse los requisitos señalados en el artículo 232 de la Constitución Política, salvo en lo relacionado con el límite de edad. **Para ser elegido Magistrado de Sala deberán reunirse los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial.** La Secretaría Ejecutiva se	designación o permanencia en el cargo. Igualmente no se les aplicará el sistema de carrera ni tendrán que pertenecer a la **r**ama judicial. Para ser elegido Magistrado del Tribunal para la Paz deberán reunirse los requisitos señalados en el artículo 232 de la Constitución Política, salvo en lo relacionado con el límite de edad. Para ser elegido Magistrado de Sala deberán reunirse los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial. La Secretaría Ejecutiva se	designación o permanencia en el cargo. Igualmente no se les aplicará el 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, salvo en lo relacionado con el límite de edad. Para ser elegido Magistrado de Sala deberán reunirse los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial. La Secretaría Ejecutiva se

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	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	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	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	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	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

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	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 **en el contexto y en razón del conflicto armado** serán	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 en el contexto y en razón del conflicto armado serán	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 en el contexto y en razón del conflicto armado serán	entre hombres y mujeres, garantías de no discriminación y respeto a la diversidad étnica y cultural. **Parágrafo 1°.** 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 **d**irector de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del	entre hombres y mujeres, garantías de no discriminación y respeto a la diversidad étnica y cultural. **Parágrafo** 1°. 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 en el contexto y en razón del

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	seleccionados por un Comité de Escogencia que gozará de autonomía e independencia y que será conformado por reglamento expedido por el Gobierno nacional, **teniendo en cuenta los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.** 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.	seleccionados por un Comité de Escogencia que gozará de autonomía e independencia y que será conformado por reglamento expedido por el Gobierno nacional, teniendo en cuenta los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección. 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.	seleccionados 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.	conflicto armado serán seleccionados 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.	conflicto armado serán seleccionados 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	Los miembros del Comité de Escogencia no asumirán ninguna responsabilidad	Los miembros del Comité de Escogencia no asumirán ninguna responsabilidad	Los miembros del Comité de Escogencia no asumirán ninguna responsabilidad	Los miembros del Comité de Escogencia no asumirán ninguna responsabilidad	Los miembros del Comité de Escogencia no asumirán ninguna responsabilidad

INICIATIVA GUBERNAMENTAL <u>GACETA 1165/16</u>	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 30/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 37/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO <u>GACETA 121/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO <u>GACETA 153/17</u>	TEXTO CONCILIADO <u>GACETA 152/17</u> (CAMARA) Y <u>GACETA 153/17</u> (SENADO)
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.	personal por la selección de los magistrados, comisionados y demás funcionarios que deben escoger en virtud de este artículo 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.	personal por la selección de los magistrados, comisionados y demás funcionarios que deben escoger en virtud de este artículo 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.	personal por la selección de los magistrados, comisionados y demás funcionarios que deben escoger en virtud de este artículo 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. **<u>Parágrafo 2°. Mientras se cumple el procedimiento previsto para el nombramiento definitivo del Secretario Ejecutivo de la JEP la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para la libertad transitoria, anticipada y condicionada o la</u>**	personal por la selección de los Magistrados, comisionados y demás funcionarios que deben escoger en virtud de este artículo 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. **Parágrafo 2°.** Mientras se cumple el procedimiento previsto para el nombramiento definitivo del Secretario Ejecutivo de la JEP la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para la libertad transitoria, anticipada y condicionada o la privación	personal por la selección de los magistrados, comisionados y demás funcionarios que deben escoger en virtud de este artículo 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. **Parágrafo 2°.** Mientras se cumple el procedimiento previsto para el nombramiento definitivo del Secretario Ejecutivo de la JEP la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para la libertad transitoria, anticipada y condicionada o la privación

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
			privación de la libertad en unidad Militar o Policial de los miembros de la Fuerza Pública, será cumplida por la persona que ha sido designada como Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz por el responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), según comunicación del 26 de enero de 2017. Estas funciones de Secretario Ejecutivo comenzarán a desarrollarse por esta persona desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo, sin necesidad de que entre en funcionamiento la JEP.	de la libertad en unidad Militar o Policial de los miembros de la Fuerza Pública, será cumplida por la persona que ha sido designada como Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz por el responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), según comunicación del 26 de enero de 2017. Estas funciones de Secretario Ejecutivo comenzarán a desarrollarse por esta persona desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo, sin necesidad de que entre en funcionamiento la JEP.	de la libertad en unidad Militar o Policial de los miembros de la Fuerza Pública, será cumplida por la persona que ha sido designada como Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz por el responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), según comunicación del 26 de enero de 2017. Estas funciones de Secretario Ejecutivo comenzarán a desarrollarse por esta persona desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo, sin necesidad de que entre en funcionamiento la JEP.
(Proyecto Acto L. 003 de 2016)					

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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 resolutiva y se hubieran	**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 resolutiva y se hubieren	**Artículo transitorio 8°. Acciones de tutela contra acciones u omisiones de la JEP.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 8°. Acciones de tutela contra acciones u omisiones de la JEP.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 8°. Acciones de tutela contra acciones u omisiones de la JEP.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 8°. Acciones de tutela contra acciones u omisiones de la JEP.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	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. **Las peticiones** de acción de tutela deberá**n** ser presentada**s** 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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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,	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,	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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 cumplimento de la sentencia de la Corte Constitucional no podrá ser objeto de una nueva acción de tutela.	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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016)					

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	**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 **elegidos por esta** 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	**Artículo transitorio 9°. Asuntos de competencia.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA**	**Artículo transitorio 9°. Asuntos de competencia.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA**	**Artículo transitorio 9°. 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 elegidos por esta 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	**Artículo transitorio 9°. Asuntos de competencia.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
El reglamento de la JEP se establecerán los mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena y e incluirán 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.	esta Jurisdicción. **En** el reglamento de la JEP se establecerán los mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena y **se** incluirán 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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA**	esta Jurisdicción. **Los conflictos de competencia entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena serán dirimidos por una Sala Incidental conformada por dos (2) Magistrados de las Salas o Secciones de la JEP no afectadas por dicho conflicto jurisdiccional y dos (2) autoridades tradicionales del pueblo indígena que ejerció o está ejerciendo jurisdicción en el caso concreto. 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.** En el	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
				reglamento de la JEP se establecerán los mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena y se incluirán 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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016, corresponde también al art. 6 del Acto L. 002 de 2016) **Artículo transitorio 9°. Revisión de sentencias.** A petición del condenado la	**Artículo transitorio 9. Revisión de sentencias y providencias.** A petición del condenado la	**Artículo transitorio 10. Revisión de sentencias y providencias.** A petición del condenado la	**Artículo transitorio 10. Revisión de sentencias y providencias.** A petición del condenado la	**Artículo transitorio 10. Revisión de sentencias y providencias.**	**Artículo transitorio 10. Revisión de sentencias y providencias.** A petición del condenado la

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	**TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17**	**TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17**	**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17**	**TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17**	**TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)**
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.	JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría **General de la Nación o de la Contraloría General de la República** y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por**:** variación de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 5° **y al inciso 1° del artículo 19**; 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 o en relación directa o indirecta con el conflicto**, o con la protesta social, siempre que se cumplan las condiciones del Sistema.	JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por: variación de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 5° y al inciso 1° del artículo **21**; 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 o en relación directa o indirecta con el conflicto, o con la protesta social, siempre que se cumplan las condiciones del Sistema.	JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por variación de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 5 y al inciso **primero** del artículo 21; 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 o en relación directa o indirecta con el conflicto, o con la protesta social, siempre que se cumplan las condiciones del Sistema.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias d e la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por: variación de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 5º y al inciso primero del artículo transitorio **22**; 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 o en relación directa o indirecta con el conflicto, o con la protesta social, siempre que se cumplan las condiciones

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
					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 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 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. **En consecuencia, no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos.**	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, _____ _____ _____ _____ _____ _____ _____ sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	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, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos.
La Corte Suprema de	La Corte Suprema de	La Corte Suprema de	La Corte Suprema de		La Corte Suprema de

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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 da la JEP.	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 de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de las FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido**	Justicia será la competente para la revisión de las sentencias que haya proferido. Únicamente para quienes hubieran sido condenados teniendo en cuenta **su condición de combatientes** podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP. Para **los solos** efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de las FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme.	Justicia será la competente para la revisión de las sentencias que haya proferido. Únicamente para quienes hubieran sido condenados teniendo en cuenta su condición de combatientes podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión da la JEP. Para los solos efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de las FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO** **IGUAL AL TEXTO**	Justicia será la competente para la revisión de las sentencias que haya proferido. Únicamente para quienes hubieran sido condenados teniendo en cuenta su condición de combatientes podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP. Para los solos efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de las Farc-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme.

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
	señalado como tal en una sentencia en firme.			**APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	
(Proyecto Acto L. 002 de 2016) **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	**Artículo transitorio 10. 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 **o alternativas** de la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando el condenado reconozca verdad completa, detallada y exhaustiva, **dependiendo**	**Artículo transitorio 11. Sustitución de la sanción penal**. **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 11. Sustitución de la sanción penal**. **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 11. Sustitución de la sanción penal**. **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 11. Sustitución de la sanción penal**. **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	**del momento en el que efectúe tal reconocimiento, y siempre que cumpla las demás condiciones del sistema respecto a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición.** 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 **o alternativa** del Sistema. En todo caso, la Sección de Revisión	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL <u>GACETA 1165/16</u>	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 30/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 37/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO <u>GACETA 121/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO <u>GACETA 153/17</u>	TEXTO CONCILIADO <u>GACETA 152/17</u> (CAMARA) Y <u>GACETA 153/17</u> (SENADO)
ordenará la ejecución del componente restaurativo de la sanción en caso de que proceda.	ordenará la ejecución del componente restaurativo de la sanción en caso de que proceda.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **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,	**Artículo transitorio <u>11</u>. 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,	**Artículo transitorio <u>12</u>. 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,	**Artículo transitorio 12. 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, **<u>incluido el régimen disciplinario aplicable a sus funcionarios que no sean magistrados.</u>** Estas normas deberán garantizar los	**Artículo transitorio 12. 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, incluido el régimen disciplinario aplicable a sus funcionarios que no sean Magistrados. Estas normas deberán	**Artículo transitorio 12. Procedimiento y reglamento.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	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 **según los parámetros establecidos en el Acuerdo Final** y doble instancia en el marco de un modelo adversarial.	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 **como intervinientes según los estándares nacionales e internacionales y** los parámetros establecidos en el Acuerdo Final y doble instancia en el marco de un modelo adversarial.	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 como intervinientes según los estándares nacionales e internacionales y los parámetros establecidos en el Acuerdo Final y doble instancia en el marco de un modelo adversarial. **También regularán los criterios que deberán ser utilizados por la JEP para evaluar si se han presentado o no incumplimientos de las condiciones del sistema, así como la forma de graduar**	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 como intervinientes según los estándares nacionales e internacionales y los parámetros establecidos en el Acuerdo Final y doble instancia en el marco de un modelo adversarial. También regularán los **parámetros** que deberán ser utilizados por la JEP para evaluar si se han presentado o no	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
			en cada caso las consecuencias que tales incumplimientos acarrean, siempre dentro de los parámetros fijados en el Acuerdo Final.	incumplimientos de las condiciones del sistema, así como la forma de graduar en cada caso las consecuencias que tales incumplimientos acarrean, siempre dentro de los parámetros fijados en el Acuerdo Final.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
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.	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.	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.	El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, **a solicitud de alguno de los magistrados de la sección que conozca el caso, podrá intervenir en las diligencias que el magistrado establezca, para la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas** en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz.	El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, a solicitud de alguno de los Magistrados de la sección que conozca del caso, podrá intervenir en las diligencias que el Magistrado establezca, para la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz.	

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
				En los supuestos en los que la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad solicite a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz que haga comparecer a una persona respecto de la cual hubiere fundamentos claros y suficientes que hagan presumir su participación determinante en una de las conductas que trata el numeral 40 del Punto 5.1.2 del Acuerdo Final, la Sala no podrá fundamentar su solicitud, ni la sección podrá ordenarles comparecer con base exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otras pruebas.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
	Cuando un testigo declare	Cuando un testigo declare	Cuando un testigo declare	Cuando un testigo declare	

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
	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. **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**	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 otras pruebas. 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	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 otras pruebas. 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	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 otras pruebas. 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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
	comisión en gran escala de tales crímenes; todo ello deberá acreditarse de conformidad con prueba legalmente producida.	comisión en gran escala de tales crímenes; todo ello deberá acreditarse de conformidad con prueba legalmente producida.	comisión en gran escala de tales crímenes; todo ello deberá acreditarse de conformidad con prueba legalmente producida.	comisión en gran escala de tales crímenes; todo ello deberá acreditarse de conformidad con prueba legalmente producida.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
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	**Sin incluir normas procesales,** 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	Sin incluir normas procesales, 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	Sin incluir normas procesales, 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 precisará las relaciones**	Sin incluir normas procesales, los **M**agistrados 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 precisará las **funciones** del	

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
de una Sección del Tribunal para la Paz que garantice la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP.	para la integración de una Sección del Tribunal para la Paz que garantice la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP, **y fijará el procedimiento que esta deba aplicar para el desarrollo de sus funciones**.	para la integración de una Sección del Tribunal para la Paz que garantice la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP, y fijará el procedimiento que esta deba aplicar para el desarrollo de sus funciones	**entre el Presidente, el Secretario Ejecutivo y los demás órganos de la JEP,** establecerá un mecanismo para la integración de una Sección del Tribunal para la Paz que garantice la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP, fijará el procedimiento que esta deba aplicar para el desarrollo de sus funciones **y señalará los mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión de la JEP, a cargo de su Secretaría Ejecutiva, siempre que no menoscaben su autonomía.**	Presidente y **del** Secretario Ejecutivo, **así como las relaciones entre ellos** y los demás órganos de la JEP, establecerá un mecanismo para la integración de **la** Sección del Tribunal para la Paz que garantice la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP, fijará el procedimiento que esta deba aplicar para el desarrollo de sus funciones y señalará los mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión de la JEP, a cargo de su Secretaría Ejecutiva, siempre que no menoscaben su autonomía. **La ley determinará qué actuaciones procesales de las que corresponde desarrollar a las Salas de la**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
				JEP deben estar protegidas por la reserva con el fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad de todos aquellos cuyas conductas sean competencia de la JEP. **Parágrafo**. Las normas que regirán la Jurisdicción Especial de Paz, incluirán garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso, encaminadas a que las víctimas puedan satisfacer sus derechos a la verdad, justicia y reparación en el marco de la JEP con medidas diferenciales y especiales para **quienes** que se consideren sujetos de especial protección constitucional. Igualmente, deberán garantizar los	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
			Parágrafo. Las normas que regirán la Jurisdicción Especial para la Paz, incluirán garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso, encaminadas a que las víctimas puedan satisfacer sus derechos a la verdad, justicia y reparación en el marco de la JEP con medidas diferenciales y especiales para aquellos que se consideren sujetos de especial protección constitucional. Igualmente, deberán garantizar los		

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
			principios de tratamiento penal especial condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas, centralidad de las víctimas, integralidad; debido proceso, no regresividad en el reconocimiento de derechos y enfoque diferencial y de género.	principios de tratamiento penal especial condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas, centralidad de las víctimas, integralidad, debido proceso, no regresividad en el reconocimiento de derechos y enfoque diferencial y de género.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **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	**Artículo transitorio 12. Sanciones.** Las sanciones que imponga la JEP tendrán como finalidad esencial satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz. Deberán tener la	**Artículo transitorio 13. Sanciones**. **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 13. Sanciones**. **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 13. Sanciones**. **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 13. Sanciones**. **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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 sub- punto 5.1.2 del Acuerdo Final.	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 sub-punto 5.1.2 del Acuerdo Final.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **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	**Artículo transitorio 13. Régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP.** Los magistrados de la JEP estarán sometidos al mismo régimen especial penal previsto para los	**Artículo transitorio 14. Régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA**	**Artículo transitorio 14. Régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP.** Los magistrados de la JEP estarán sometidos al mismo régimen especial penal previsto para los	**Artículo transitorio 14. Régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**Artículo transitorio 14. Régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	magistrados de la Corte Suprema de Justicia, _____ _____así como al régimen disciplinario previsto por la ley para jueces y magistrados de las otras jurisdicciones. **En todo caso, no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos o extralimitarse en sus funciones.** Una comisión integrada por un magistrado de cada Sala y un magistrado de cada Sección del Tribunal para la	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como al régimen disciplinario previsto por la ley para jueces y magistrados de las otras jurisdicciones. En todo caso, no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos _____ _____ _____. Una comisión integrada por un magistrado de cada Sala y un magistrado de cada	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL <u>GACETA 1165/16</u>	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 30/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 37/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO <u>GACETA 121/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO <u>GACETA 153/17</u>	TEXTO CONCILIADO <u>GACETA 152/17</u> (CAMARA) Y <u>GACETA 153/17</u> (SENADO)
Los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz estarán sometidos a las causales de impedimentos definidas por la ley procesal penal vigente.	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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **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	**Artículo transitorio <u>14.</u> 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	**Artículo transitorio <u>15</u>. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 15. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 15. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 15. 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

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	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

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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,	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,	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	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,

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	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 **lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 6° transitorio y en el inciso final del artículo 11 transitorio de este Acto Legislativo.**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	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 lo dispuesto en el inciso 2 del artículo **7º** transitorio y en el inciso final del artículo **12** transitorio de este Acto Legislativo.
		Artículo transitorio 16. Competencia sobre terceros. **Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren**	**Artículo transitorio 16. Competencia sobre terceros.** Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera	**Artículo transitorio 16. Competencia sobre terceros.** Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera	**Artículo transitorio 16. Competencia sobre terceros.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
		contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición. **Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieran tenido una participación activa y determinante en la comisión de los delitos más graves y representativos en**	directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieran tenido una participación activa **o** determinante en la comisión de los delitos más graves y representativos en	directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieran tenido una participación activa o determinante en la comisión de **los siguientes delitos: el genocidio,**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
		el marco del conflicto y no hubiesen sido coaccionados.	el marco del conflicto y no hubiesen sido coaccionados.	**delitos de lesa humanidad, los graves crímenes de guerra - esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática -, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. Se entiende por participación determinante para estos efectos aquella acción eficaz y decisiva en la realización de los delitos**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
				enunciados. En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de **otros medios prueba.** **(SE ELIMINA EL ÚLTIMO INCISO)**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
		En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos extrínsecamente con otras pruebas, y gozará de reserva en la investigación con el fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad.	En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos **a través de otras pruebas.** _____ _____ _____ _____ _____ _____ _____ _____ **La ley determinará qué actuaciones procesales de las que corresponde desarrollar a las Salas de la JEP deben estar protegidas**		

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
			por la reserva con el fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad de todos aquellos cuyas conductas sean competencia de la JEP.		
				Artículo transitorio 17. Tratamiento diferenciado para Agentes del Estado. **El componente de Justicia del SIVJRNR también se aplicará respecto de los Agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de este, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho**	**Artículo transitorio 17. Tratamiento diferenciado para Agentes del Estado.** El componente de Justicia del SIVJRNR también se aplicará respecto de los Agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
				tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garantes de derecho por parte del Estado. **Se entiende por Agentes del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como Miembro de las Corporaciones Públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios, que hayan participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado. Para que tales conductas**	tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garantes de derecho por parte del Estado. Se entiende por Agentes del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como Miembro de las Corporaciones Públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios, que hayan participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado. Para que tales conductas

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
				puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, estas debieron legalizarse mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno, y sin ánimo de enriquecimiento personal, o en caso de que existiera, sin ser este el determinante de la conducta delictiva.	puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, estas debieron **realizarse** mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno, y sin ánimo de enriquecimiento personal **ilícito**, o en caso de que existiera, sin ser éste el determinante de la conducta delictiva.
(Proyecto Acto L. 003 de 2016, corresponde también al capítulo III del Proyecto Acto L. 002 de 2016) **CAPÍTULO IV** **Reparación integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición**	**CAPÍTULO IV** **Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL <u>GACETA 1165/16</u>	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 30/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 37/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO <u>GACETA 121/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO <u>GACETA 153/17</u>	TEXTO CONCILIADO <u>GACETA 152/17</u> (CAMARA) Y <u>GACETA 153/17</u> (SENADO)
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **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	**Artículo transitorio <u>15.</u> 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	**Artículo transitorio <u>17</u>. Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 17. 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	**Artículo transitorio <u>18.</u> 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 **<u>integral</u>** a las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan sufrido daños, individual o colectivamente	**SE ACOGE EL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	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 **bajo los principios legales de progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal.**	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 bajo los principios legales de progresividad, y gradualidad. _____ _____	**SE ACOGE EL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	**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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**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.	**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.	**SE ACOGE EL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **CAPÍTULO V** **Extradición**	**CAPÍTULO V** **Extradición**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **Artículo transitorio 15. Sobre la extradición.**	**Artículo transitorio 16. Sobre la extradición.**	**Artículo transitorio 18. Sobre la extradición.**	**Artículo transitorio 18. Sobre la extradición.**	**Artículo transitorio 19. Sobre la extradición.**	**Artículo transitorio 19. Sobre la extradición.**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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, trátese 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	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, trátese de delitos amnistiables o de delitos no amnistiables, y en especial por ningún delito político, de rebelión o conexo con los anteriores, ya hubieren sido cometidos dentro o fuera de Colombia. Dicha garantía de no extradición alcanza a todos los integrantes de las FARC-EP y a personas acusadas	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	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, trátese 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 extradición alcanza a todos los integrantes de las FARC-EP y a personas acusadas de	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
formar parte de dicha organización, por cualquier conducta realizada con anterioridad a la firma del acuerdo final, para aquellas personas que se sometan al SIVJRNR. 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	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 SIVJRNR. 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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	formar parte de dicha organización, por cualquier conducta realizada con anterioridad a la firma del acuerdo final, para aquellas personas que se sometan al SIVJRNR. 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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	En el evento de que la conducta hubiere ocurrido con anterioridad a la firma del Acuerdo Final **o cuando se trate de una conducta estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas y que hubiere tenido lugar antes de concluir este,** 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 **y no estar estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas,** la remitirá a la autoridad judicial competente para que sea investigada y juzgada en Colombia, sin excluir la posibilidad de extradición.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	con anterioridad a la firma del Acuerdo Final o cuando se trate de una conducta estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas y que hubiere tenido lugar antes de concluir este, la remitirá a la Sala de Reconocimiento para lo de su competencia, en este supuesto excluyendo siempre la extradición. **En caso de que la ejecución de la conducta haya comenzado con posterioridad** a la firma del Acuerdo Final y no esté estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas, la remitirá a la autoridad judicial competente para que sea investigada y juzgada en Colombia, sin excluir la posibilidad de extradición.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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 SIVJRNR 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	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 SIVJRNR 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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	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 SIVJRNR 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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
extradición en un plazo no superior a 120 días, salvo en casos justificados que dependan de la colaboración de otras instituciones.	extradición en un plazo no superior a 120 días, salvo en casos justificados que dependan de la colaboración de otras instituciones.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	extradición en un plazo no superior a 120 días, salvo en casos justificados que dependan de la colaboración de otras instituciones.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **CAPÍTULO VI** **Participación en política**	**CAPÍTULO VI** **Participación en política**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**
(Proyecto Acto L. 003 de 2016) **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	**Artículo transitorio 17. 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	**Artículo transitorio 19. 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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA**	**Artículo transitorio 20. 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	**SE ACOGIÓ EL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
pasivo, de participación política. **Parágrafo 1°.** 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.	pasivo, de participación política. **Parágrafo 1**°. 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 de 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.	pasivo, de participación política. **Parágrafo 1°.** 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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA**	pasivo, de participación política. **Parágrafo 1°.** 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.	**SE ACOGIÓ EL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
Parágrafo 2. 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.	**Parágrafo 2**. 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 número 01 de 2012.	**(SE ELIMINÓ EL PARÁGRAFO 2)**		**Parágrafo 2. Sin perjuicio de lo anterior, verificado por el Tribunal para la paz el incumplimiento a las obligaciones y/o sanciones impuestas a las personas procesadas dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, este mismo tribunal podrá, de acuerdo a los parámetros que establezca la ley que desarrolle la JEP, determinar su inhabilitación para participación en política y para el ejercicio de derechos de participación política.**	
	CAPÍTULO VII **De las normas aplicables a los miembros de la Fuerza Pública para la**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL <u>GACETA 1165/16</u>	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 30/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 37/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO <u>GACETA 121/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO <u>GACETA 153/17</u>	TEXTO CONCILIADO <u>GACETA 152/17</u> (CAMARA) Y <u>GACETA 153/17</u> (SENADO)
	<u>terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera</u>	**COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**
(Proyecto Acto L. 002 de 2016) **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,	**Artículo transitorio 18. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública.** En virtud del carácter inescindible de la Jurisdicción Especial para la Paz, en relación con los **<u>Miembros de la Fuerza Pública</u>** 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	**Artículo transitorio <u>20</u>. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública**. En virtud del carácter inescindible de la Jurisdicción Especial para la Paz, en relación con los Miembros de la Fuerza Pública 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	**Artículo transitorio 20. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública.** En virtud del carácter inescindible de la Jurisdicción Especial para la Paz, en relación con los Miembros de la Fuerza Pública 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	**Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
equilibrado y simultáneo. .	siempre equitativo, equilibrado, y simultáneo. **En consecuencia, las normas contenidas en este capítulo serán aplicables únicamente a los miembros de la Fuerza Pública respecto de conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, sin perjuicio de la aplicación respecto de ellos de las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores, siempre que no sean contrarias a las contenidas en este.**	siempre equitativo, equilibrado, y simultáneo. En consecuencia, las normas contenidas en este capítulo serán aplicables únicamente a los miembros de la Fuerza Pública respecto de conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, sin perjuicio de la aplicación respecto de ellos de las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores, siempre que no sean contrarias a las contenidas en este **capítulo**.	siempre equitativo, equilibrado, y simultáneo. En consecuencia, las normas contenidas en este capítulo serán aplicables únicamente a los miembros de la Fuerza Pública respecto de conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, sin perjuicio de la aplicación respecto de ellos de las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores, siempre que no sean contrarias a **la naturaleza de las** contenidas en este capítulo.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
(Proyecto Acto L. 002 de 2016) **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	**Artículo transitorio 19. 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	**Artículo transitorio 21. 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	**Artículo transitorio 21. Calificación jurídica de la conducta en la Jurisdicción Especial para la Paz.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 22. Calificación jurídica de la conducta en la Jurisdicción Especial para la Paz.** **A PESAR DE QUE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO ES EL MISMO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, COMO SE ADVIERTE DE LO TRANSCRITO, CAMBIA LA NUMERACIÓN**	**Artículo transitorio 22. Calificación jurídica de la conducta en la Jurisdicción Especial para la Paz.** **SE ACOGE EL TEXTO ADOPTADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL <u>GACETA 1165/16</u>	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 30/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 37/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO <u>GACETA 121/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO <u>GACETA 153/17</u>	TEXTO CONCILIADO <u>GACETA 152/17</u> (CAMARA) Y <u>GACETA 153/17</u> (SENADO)
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	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, **<u>siempre que no sean contrarias a la normatividad legal.</u>** **<u>(SE ELIMINA EL ÚLTIMO INCISO DEL ARTÍCULO 2 DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 002 DE 2016)</u>**	obligaciones internacionales de investigación, juzgamiento y sanción. Lo anterior, siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad. **<u>En la valoración de la conducta</u>** de los miembros de la Fuerza Pública, también se tendrán en cuenta las reglas operacionales vigentes al momento de la comisión del hecho, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**A PESAR DE QUE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO ES EL MISMO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, COMO SE ADVIERTE DE LO TRANSCRITO, CAMBIA LA NUMERACIÓN**	**SE ACOGE EL TEXTO ADOPTADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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					

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.					
(Proyecto Acto L. 002 de 2016) **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,	**Artículo transitorio 20. 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 **y**	**Artículo transitorio 22. Competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 22. 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 y	**Artículo transitorio 23. Competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**Artículo transitorio 23. Competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	**sin ánimo de obtener enriquecimiento personal indebido, o en caso de que existiera, sin ser este determinante de la conducta delictiva.** Para el efecto se tendrán 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, partícipe 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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	sin ánimo de obtener enriquecimiento personal **ilícito**, o en caso de que existiera, sin ser este **la causa** determinante de la conducta delictiva. Para el efecto se tendrán 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, partícipe 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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
(Proyecto Acto L. 002 de 2016) **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,	**Artículo transitorio 21. *Responsabilidad del mando.*** **Para la determinación de la responsabilidad del mando,** la Jurisdicción Especial para la Paz aplicará, en el caso de los miembros de la Fuerza Pública, el Código Penal colombiano, el Derecho Internacional Humanitario **como ley especial**, y las reglas operacionales de la Fuerza Pública en relación con el DIH **siempre que ellas no sean contrarias a la normatividad legal.** La determinación de la responsabilidad del mando no podrá fundarse exclusivamente en el rango,	**Artículo transitorio 23. *Responsabilidad del mando.*** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 23. *Responsabilidad del mando.*** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo transitorio 24. *Responsabilidad del mando.*** **A PESAR DE QUE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO ES EL MISMO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, COMO SE ADVIERTE DE LO TRANSCRITO, CAMBIA LA NUMERACIÓN**	**Artículo transitorio 24. *Responsabilidad del mando.*** **SE ACOGE EL TEXTO ADOPTADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	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 prevenir que se cometa o se siga cometiendo la conducta punible, siempre y cuando las condiciones fácticas lo permitan, y de haber ocurrido, promover las investigaciones procedentes.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**A PESAR DE QUE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO ES EL MISMO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, COMO SE ADVIERTE DE LO TRANSCRITO, CAMBIA LA NUMERACIÓN**	**SE ACOGE EL TEXTO ADOPTADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**A PESAR DE QUE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO ES EL MISMO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, COMO SE ADVIERTE DE LO TRANSCRITO, CAMBIA LA NUMERACIÓN**	**SE ACOGE EL TEXTO ADOPTADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL <u>GACETA 1165/16</u>	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 30/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 37/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO <u>GACETA 121/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO <u>GACETA 153/17</u>	TEXTO CONCILIADO <u>GACETA 152/17</u> (CAMARA) Y <u>GACETA 153/17</u> (SENADO)
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.	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.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**A PESAR DE QUE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO ES EL MISMO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, COMO SE ADVIERTE DE LO TRANSCRITO, CAMBIA LA NUMERACIÓN**	**SE ACOGE EL TEXTO ADOPTADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
(Proyecto Acto L. 002 de 2016) **Artículo transitorio 8°. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz.** Las sanciones que imponga la JEP tendrán	**Artículo transitorio <u>22</u>. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz.**	**Artículo transitorio <u>24</u>. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz.**	**Artículo transitorio 24. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz.**	**Artículo transitorio 25. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz.**	**Artículo transitorio 25. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz.**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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 sub- punto 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	**SE ELIMINA EL PRIMER INCISO DEL ARTÍCULO 8 DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 002 DE 2016.** En el caso de miembros de la Fuerza Pública, las sanciones propias del Sistema tendrán un contenido reparador, así como de restricción de	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**A PESAR DE QUE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO ES EL MISMO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, COMO SE ADVIERTE DE LO TRANSCRITO, CAMBIA LA NUMERACIÓN**	**SE ACOGE EL TEXTO ADOPTADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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	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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**A PESAR DE QUE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO ES EL MISMO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, COMO SE ADVIERTE DE LO TRANSCRITO, CAMBIA LA NUMERACIÓN**	**SE ACOGE EL TEXTO ADOPTADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	podrá obtener redenciones, subrogados 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 **y a promover actividades orientadas a la no repetición del daño causado una vez puesto en libertad.**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**A PESAR DE QUE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO ES EL MISMO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, COMO SE ADVIERTE DE LO TRANSCRITO, CAMBIA LA NUMERACIÓN**	**SE ACOGE EL TEXTO ADOPTADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
(Proyecto Acto L. 002 de 2016) **Artículo transitorio 9°. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para agentes del Estado**	**Artículo transitorio 23. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública.**	**Artículo transitorio 25. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública.**	**Artículo transitorio 25. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública.**	**Artículo transitorio 26. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública.**	**Artículo transitorio 26. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública.**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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 con tribuir al esclarecimiento de la verdad, a la reparación no monetaria de las víctimas y garantizar la no repetición.	En el caso de **miembros de la Fuerza Pública** 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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**A PESAR DE QUE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO ES EL MISMO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, COMO SE ADVIERTE DE LO TRANSCRITO, CAMBIA LA NUMERACIÓN**	**SE ACOGE EL TEXTO ADOPTADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
	CAPÍTULO VIII **Prevalencia del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
	Artículo transitorio 24. Prevalencia del acuerdo final. **En caso de que con posterioridad a la aprobación del presente acto legislativo, se aprobaran leyes o normas que al otorgar tratamientos diferenciados a agentes del Estado o a otras personas por conductas relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado, fueran combatientes o no combatientes, provocaren que los anteriores sean excluidos de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, o tuvieren como resultado la inaplicación de dicha jurisdicción o la**	**Artículo transitorio 26. Prevalencia del Acuerdo Final.** En caso de que con posterioridad a la aprobación del presente Acto Legislativo, se aprobaran leyes o normas que al otorgar tratamientos diferenciados a agentes del Estado o a otras personas por conductas relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado, fueran combatientes o no combatientes, provocaren que los anteriores sean excluidos de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, o tuvieren como resultado la inaplicación de dicha jurisdicción o la inaplicación de las condiciones referidas a las sanciones que se	**Artículo transitorio 26. Prevalencia del Acuerdo Final.** En caso de que con posterioridad a la aprobación del presente acto legislativo, se aprobaran leyes o normas que al otorgar tratamientos diferenciados a agentes del Estado o a otras personas por conductas relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado, fueran combatientes o no combatientes, provocaren que los anteriores sean excluidos de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, o tuvieren como resultado la inaplicación de dicha jurisdicción o la inaplicación de las condiciones referidas a las sanciones que se	**Artículo transitorio 26. Prevalencia del Acuerdo Final.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**Artículo transitorio 26. Prevalencia del Acuerdo Final.** **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
	inaplicación de las condiciones referidas a las sanciones que se recogen en el presente texto respecto de dichas personas, el Tribunal Especial para la Paz ejercerá su jurisdicción preferente en las materias de su competencia conforme al presente acto legislativo.	recogen en el **Acuerdo final de 24 de noviembre de 2016** respecto de dichas personas, el Tribunal Especial para la Paz ejercerá su jurisdicción preferente en las materias de su competencia conforme al presente Acto Legislativo. **El sistema integral tendrá un enfoque diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la**	recogen en el Acuerdo final de 24 de noviembre de 2016 respecto de dichas personas, el Tribunal Especial para la Paz ejercerá su jurisdicción preferente en las materias de su competencia conforme al presente acto legislativo. **(SE ELIMINÓ EL ÚLTIMO INCISO)**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL <u>GACETA 1165/16</u>	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 30/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 37/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO <u>GACETA 121/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO <u>GACETA 153/17</u>	TEXTO CONCILIADO <u>GACETA 152/17</u> (CAMARA) Y <u>GACETA 153/17</u> (SENADO)
		<u>participación equitativa entre hombres y mujeres.</u>			
(Proyecto Acto L. 002 y 003 de 2016) **Artículo 2°.** Agréguese un parágrafo 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	**Artículo 2°.** 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, **<u>se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre</u>**	**Artículo 2°.** 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, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso,	**Artículo 2°.** Agréguese un parágrafo al artículo 122 de la Constitución Política: **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo 2°.** Agréguese un parágrafo al artículo 122 de la Constitución Política: **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**Artículo 2°.** Agréguese un parágrafo al artículo 122 de la Constitución Política: **IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
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.	**estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo, y no fueren** 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 **cuando no estén efectivamente privado de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta** 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.	entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo _____ 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 cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta 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	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL <u>GACETA 1165/16</u>	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 30/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES <u>GACETA 37/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO <u>GACETA 121/17</u>	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO <u>GACETA 153/17</u>	TEXTO CONCILIADO <u>GACETA 152/17</u> (CAMARA) Y <u>GACETA 153/17</u> (SENADO)
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.	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, **<u>sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.</u>**	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, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
	Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de Derechos Humanos o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control.	Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de Derechos Humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**
		Artículo 3°. Modifíquese el inciso 4° del artículo transitorio 66 de la Constitución Política introducido por el Acto Legislativo número 1 de	**Artículo 3°.** Modifíquese el inciso 4° del artículo transitorio 66 de la Constitución Política introducido por el Acto Legislativo número 1 de	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
		2012, de la siguiente manera: **Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, salvo en los asuntos que sean de competencia de la Jurisdicción Especial Para la Paz. Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno**	2012, de la siguiente manera: Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, salvo en los asuntos que sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
		nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**

INICIATIVA GUBERNAMENTAL GACETA 1165/16	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES GACETA 30/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES GACETA 37/17	TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO GACETA 121/17	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO GACETA 153/17	TEXTO CONCILIADO GACETA 152/17 (CAMARA) Y GACETA 153/17 (SENADO)
		renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados. La ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección.	persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados, **siempre sin alterar lo establecido en el Acuerdo de creación de la JEP y en sus normas de desarrollo.** La ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN DEL SENADO**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO**
		Artículo 4°. Deróguese el artículo transitorio 67, introducido por el Acto Legislativo número 01 de 2012.	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**	**IGUAL AL TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**
(Proyecto Acto L. 002 y 003 de 2016) **Artículo 3°. Vigencia.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.	**Artículo 3°. Vigencia.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.	**Artículo 5°. Vigencia** **IGUAL AL APROBADO EN LA COMISIÓN DE CÁMARA**	**IGUAL AL APROBADO EN LA COMISIÓN DE CÁMARA**	**IGUAL AL APROBADO EN LA COMISIÓN DE CÁMARA**	**IGUAL AL APROBADO EN LA COMISIÓN DE CÁMARA**

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
ALBERTO ROJAS RÍOS
A LA SENTENCIA C-674/17

Control de constitucionalidad automático del Acto Legislativo 01 de 2017, *"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"*

Magistrado Ponente:
Luis Guillermo Guerrero Pérez

EL PRINCIPIO DE AUTOCONTENCIÓN (*SELF RESTRAINT*) EN LOS JUICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE REFORMAS A LA CARTA POLÍTICA, COMO EXPRESIÓN DE LA DEMOCRACIA

Con profundo respeto por las sentencias proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, aclaro el voto en relación con la decisión de la Corte de declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2017, *"en los términos del Capítulo de conclusiones de la parte motiva de esta providencia"*. Sustento mi postura en las siguientes razones:

1. La marcada importancia del principio de la autocontención *(self restraint)* en los juicios de constitucionalidad en materia de reformas a la Carta Política

El ejercicio de un control de constitucionalidad por vicios de competencia en materia de reformas a la Carta Política comporta la insoslayable aplicación del principio de la autocontención judicial *(self restraint).*

Las tensiones derivadas del reparto de competencias entre el legislador, en este caso el constituyente derivado, y los Tribunales Constitucionales, han sido resueltas por la jurisprudencia foránea acudiendo a principios tales como la autocontención judicial *(judicial self-restraint),* las "cuestiones políticas" (*political questions),* entre otras. Ese concepto hace referencia a que los miembros de las Cortes Constitucionales deben restringir el poder de las Corporaciones a las que pertenecen, cuando son inexistentes los límites externos.

En términos generales, según el texto clásico de Thayer, la autocontención judicial configura una limitante competencial de las decisiones adoptadas por cada uno de los poderes públicos del Estado[1052].

Más recientemente, Posner[1053] entiende la autocontención judicial en términos de antónimo del vocablo *"activismo judicial" (judicial activism).* El autor propone las siguientes consecuencias de ese concepto, las cuales se traducen en límites al ejercicio de la función judicial:

- Identificación de las posibles consecuencias institucionales que podría traer el ejercicio de un poder judicial excesivo;
- El funcionario jurisdiccional no admitirá que sus decisiones se produzcan con el fin de posicionar sus posturas políticas;
- El juez debe ser cauteloso y prudente en sus providencias cuando en ellas se discutan sus posiciones personales y políticas[1054];
- El funcionario judicial debe evitar los fallos que impliquen creación de derecho o normas de rango constitucional; y,
- El juez debe ser consciente de las competencias que la Constitución asignó y su papel en el sistema político del Estado. Así mismo, debe respetar los ámbitos competenciales de las otras ramas del poder público[1055].

[1052] James Thayer, "The origins and the scope of the American Doctrine of Constitutional Law", *Harvard Law Review,* 7 (1893), pp. 129.156.
[1053] Richard Posner, "The meaning of judicial self-retraint", *Indiana Law Journal,* Vol. 59, No. 1, 1983.
[1054] Posner, R (1983). *The meaning of judicial self-restraint.* University of Chicago Law School. Journal Articles
[1055] *Ibídem.*

Históricamente, la doctrina de la autocontención judicial fue creada por la Corte Suprema de los Estados Unidos para delimitar los ámbitos de aplicación de la *judicial review* en las decisiones adoptadas por otros órganos estatales[1056]. Dicha garantía se concreta mediante una abstención del juez constitucional de asumir el examen de asuntos que desbordan sus competencias.

En concreto, la Corte Suprema de Justicia norteamericana ha utilizado el concepto de autolimitación judicial en dos hipótesis. De un lado, ese Tribunal ha empleado esa doctrina para rechazar su jurisdicción sobre los temas relativos a la *"doctrine of political question"*, que significa desechar los casos que implican una pregunta política y no jurídica. De otro lado, dicha Corporación ha aplicado la autolimitación cuando ha decidido declarar una ley inválida, siempre que vulnera claramente una norma de la Constitución[1057].

Según Roche, las técnicas de la *judicial self-restraint* pueden ser de naturaleza procedimental o sustantiva. Se estará ante la primera cuando se evite avocar conocimiento, *in limine*, de temas que estén por fuera de su competencia; será la segunda, en los supuestos en que el juez entienda que no se está ante un tema de carácter judicial.[1058]

En pocas palabras, la doctrina de la autocontención judicial se orienta a limitar el grado de subjetivismo que puede acompañar las decisiones de los jueces respecto a la extensión de sus ámbitos competenciales.

En la misma dirección, esta Corte en sentencia C-303 de 2010, con ocasión del examen de una demanda de inconstitucionalidad por vicios de competencia contra la "Reforma Política" de 2009, consideró lo siguiente:

> *"El ejercicio de esa competencia exige de la Corte una actividad cuidadosa, guiada en todo caso por la* ***autorrestricción judicial,*** *que permita cumplir simultáneamente con tres objetivos: (i) salvaguardar la identidad de la Constitución de ejercicios arbitrarios del poder de reforma que transformen sus ejes definitorios; y (ii) permitir que la Carta se adapte a los cambios socio políticos más trascendentales, mediante el uso de los mecanismos de reforma que prevé el título XIII de la Constitución, esto como condición para la supervivencia del ordenamiento constitucional ante la dinámica propia de las sociedades contemporáneas; y (iii) evitar, de forma*

[1056] Jorge Portocarreño, "The Role of Formal Principies in Determining the Scope of the Constitutional Control", *Revista Derecho del Estado,* Núm. 27, 2011.
[1057] Barnett, V (1940). *Constitucional Interpretation and Judicial Self-Restraint.* The Michigan Law Review Association. Vol 39, No. 2.
[1058] John Roche, "Judicial Self-Restraint", *American Political Science Review,* (1955), pp. 762-772.

estricta, que el juicio de sustitución se confunda con un control material de las reformas constitucionales, tarea que en modo alguno hace parte de las competencias de la Corte. "

En el mismo sentido, en sentencia C-1040 de 2005, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre los límites que tiene el ejercicio de un control de constitucionalidad sobre vicios de competencia:

"La Corte ha fijado criterios de prudencia judicial para orientar el control de los actos reformatorios de la Carta e impedir que el subjetivismo determine la conclusión del juicio de sustitución. En esa dirección, esta Corporación ha delineado los rasgos generales del método que ha de aplicarse para identificar sustituciones totales o parciales de la Carta, aunque no ha desarrollado ni precisado sus componentes ".

El ejercicio del control de constitucionalidad por vicios de competencia exige que los jueces apliquen el principio de autocontención *(self restraint),* con miras a:

- Permitir que la Constitución pueda ajustarse a los cambios sociales, políticos, económicos y culturales;

- Evitar que las mayorías prefieran acudir a vías extraconstitucionales para reformar, o incluso destruir, la Carta Política; e,

- Impedir que el juicio de sustitución sea percibido por los ciudadanos como el ejercicio de un control material, o incluso político, sobre las reformas a la Constitución.

En conclusión: si bien el principio de la autocontención judicial *(self retraint)* debe orientar el ejercicio del control de constitucionalidad sobre las leyes, su aplicación se torna imperativa en materia de la revisión judicial de los llamados *"vicios de competencia",* por cuanto la Corte Constitucional también es un órgano constituido, de suerte que no puede arrogarse los poderes propios del poder constituyente primario.

2. La ausencia de competencia de la Corte para fijar condicionamientos a la voluntad de los constituyentes primario o derivado

Hans Kelsen defendió la creación de un Tribunal Constitucional encargado de defender la Carta Política frente a las extralimitaciones del legislador. En sus palabras:

> "*no es, pues, con el propio parlamento con quien hay que contar para hacer efectiva su subordinación a la Constitución...una Constitución que carezca de la garantía de la anulabilidad de los actos inconstitucionales no es una Constitución plenamente obligatoria, en sentido técnico*"[1059].

En el pensamiento kelseniano, el juez constitucional era concebido como un *"legislador negativo"*, es decir, mientras que el Parlamento ejercía la función de dictar las leyes, el Tribunal Constitucional se limitaba a anular aquellas que fueran contrarias a la Constitución. Y agrega Kelsen que mientras que la labor del Parlamento es de libre creación, *"aquella del legislador negativo, de la jurisdicción constitucional está, por el contrario, absolutamente determinada por la Constitución".1060*

En este orden de ideas, el origen de la justicia constitucional se haya en la necesidad de garantizar la supremacía e integridad de la Carta Política frente a los abusos del legislador, y no en relación con el constituyente derivado. Lo anterior por cuanto, al igual que sucede con el Parlamento, el Tribunal Constitucional es un órgano constituido y no constituyente. La anterior conclusión resulta ser aún más evidente cuando un juez constitucional pretende revisar la obra del constituyente primario, es decir, del pueblo mismo, del cual dimana su autoridad. De tal suerte que en un sistema democrático de gobierno, a la Corte Constitucional le está vedado entrar a sustituir, suplantar o incluso *"modular"* la voluntad popular, vertida en un acto reformatorio del Texto Fundamental.

La *praxis* de los diversos Tribunales Constitucionales creados después de la Segunda Guerra Mundial evidencia la necesidad de introducir ciertos matices al modelo kelseniano de defensa judicial de la Constitución, en el sentido de admitir la posibilidad de la adopción de sentencias interpretativas, en las cuales el juez constitucional fija el sentido y alcance de una ley, con el fin de evitar su declaratoria de inconstitucionalidad. El ejercicio de tal competencia, antes que invadir los ámbitos competenciales del Parlamento, se encamina a preservar

---

[1059] Hans Kelsen, "La garantía jurisdiccional de la Constitución", en *Escritos sobre democracia y socialismo*, Madrid, 1988, p. 129.
[1060] *Ibídem*, p. 149.

el principio democrático. De igual manera, con miras a evitar traumatismos e inseguridad jurídica, se admite que los Tribunales Constitucionales determinen los efectos en el tiempo de sus fallos.

Como puede advertirse, las diversas técnicas de modulación de los efectos de los fallos empleadas por el Tribunal Constitucional alemán, la Corte Constitucional italiana[1061], el Consejo Constitucional francés, y la propia Corte Constitucional colombiana, encuentran su justificación en el principio de preservación del derecho y en consideraciones de seguridad jurídica. Todo ello, se insiste, en relación con la obra del legislador, más no de aquella del constituyente.

En conclusión: resulta desacertado extrapolar las distintas técnicas de modulación de los fallos de control de constitucionalidad de las leyes al juicio de sustitución de la Constitución.

3. Carácter excepcionalísimo del juicio de sustitución en escenarios transicionales

El llamado *"juicio de sustitución"* siempre debe ser empleado de forma excepcional por las siguientes razones:

- El elevado riesgo de subjetivismo judicial al momento de identificar los *"elementos definitorios"* de la Constitución de 1991;
- La salvaguarda de la voluntad de los constituyentes derivado y originario;
- El peligro de petrificar instituciones;
- La Constitución de 1991, a diferencia de algunos Textos Fundamentales europeos de posguerra, no contiene cláusulas pétreas, es decir, disposiciones que escapan al poder de reforma del constituyente derivado;

Alessandro Pizzorusso, "El Tribunal Constitucional italiano", en *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

- En la teoría clásica de Sieyès[1062], el poder constituyente originario no está sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados;

- El ejercicio excesivo del juicio de sustitución puede llevar a que las mayorías acudan a vías no institucionales, con miras a modificar, corregir o actualizar un modelo constitucional vigente[1063]. Adicionalmente, dicha Carta Política no resultaría ser verdaderamente democrática, *"puesto que aunque formalmente se exprese que la soberanía está en el pueblo, se impide su reforma mediante canales institucionales democráticos como el Congreso"*[1064].

En escenarios de justicia transicional, la realización del referido juicio es aún más excepcional por cuanto:

- Los instrumentos de carácter transicional (vgr. Comisiones de la Verdad, Tribunales Especiales, etcétera) son mecanismos carentes de vocación de permanencia;

- La puesta en marcha de tales instrumentos, cuyo objetivo es la consecución de la paz, por lo general, genera tensiones con la institucionalidad preexistente, es decir, aquella creada por la Constitución; y,

- Los principios esenciales de una Constitución pueden sufrir una cierta alteración o afectación en escenarios transicionales, razón por la cual se torna imperioso introducir un test de proporcionalidad en aquel de sustitución.

Tomando en consideración las particularidades que ofrece el diseño del control de constitucionalidad adoptado en el Acto Legislativo 01 de 2016, el ejercicio del juicio de sustitución en este escenario transicional es aún más delicado, tomando en cuenta:

- La inexistencia de cargos de inconstitucionalidad por vicios de competencia y, correlativamente, la carencia de un debate abierto y

---

[1062] Sieyès, *¿Qué es el tercer Estado?*, París, 1789, p. 230.
[1063] B. Ackerman, Constitucional Politics. Constitutional Law, *The Yole Law Journal*, núm. 99, 1989.
[1064] Vicente Benítez, Jueces y democracia: entre Ulises y los cantos de sirenas, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2012.

democrático sobre la constitucionalidad de una determinada normatividad;

- La correlativa realización de un juicio de sustitución de oficio, lo cual acrecienta el riesgo de decisionismo judicial; y,

- Los efectos de la cosa juzgada constitucional, ya que se trata de un control de constitucionalidad integral y definitivo.

En conclusión: por regla general, en escenarios transicionales la Corte debe abstenerse de realizar un test de sustitución; tal competencia se encuentra reservada para supuestos verdaderamente dramáticos de destrucción de los presupuestos sobre los cuales se edifica un Estado Social de Derecho. Piénsese, por ejemplo, en la creación de una institucionalidad transicional facultada para inaplicar las más elementales garantías procesales, o que cuente con competencias legislativas que rivalicen con aquellas del Congreso de la República, o en últimas, órganos *ad hoc*, carentes de toda legitimidad democrática, que suplanten las funciones constitucionales atribuidas a diversas autoridades públicas.

4. El caso concreto

La Corte en sentencia C-674 de 2017 realizó el control de constitucionalidad automático e integral del Acto Legislativo 01 de 2017, *"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"*.

En la parte resolutiva del referido fallo, algunas disposiciones fueron declaradas inexequibles; las demás fueron encontradas ajustadas a la Constitución *"en los términos del Capítulo de conclusiones de la parte motiva de esta providencia"*. Se trata de un condicionamiento extremadamente amplio, de muy difícil compresión y, desde una perspectiva de técnica constitucional, incorrecto.

Una revisión de los numerosos fallos de constitucionalidad que ha proferido la Corte Constitucional a lo largo de su historia evidencia que los fallos de exequibilidad condicionada ofrecen las siguientes características:

- **Su declaratoria es excepcional.** La Corte Constitucional suele abstenerse de emplear la técnica de los fallos de exequibilidad

condicionada, en pro de la seguridad jurídica y la preservación de la claridad acerca de cuál es ordenamiento jurídico aplicable;

- **Supuestos.** Los fallos condicionados se aplican cuando: (i) La Corte al adelantar el juicio de constitucionalidad sobre una disposición normativa o texto legal, encuentra que de ellos se derivan varias interpretaciones de las cuales sólo una resulta conforme a la Constitución y, por tal razón, decide mantenerla como parte del ordenamiento jurídico bajo ese entendido, y (ii) El juez constitucional decide expulsar la interpretación que es contraria a la Carta, pero manteniendo en el ordenamiento jurídico la disposición cuya constitucionalidad fue cuestionada.

Como puede advertirse, el recurso a los fallos de exequibilidad condicionada presupone que la Corte declare la conformidad con la Carta Política de una determinada interpretación de la norma legal acusada. De allí que en la parte resolutiva del fallo se declare la exequibilidad de la norma, bajo determinada comprensión de la misma.

Por el contrario, condicionar numerosas disposiciones de un Acto Legislativo a lo afirmado en la parte motiva del fallo, resulta a todas luces antitécnico y genera una enorme inseguridad jurídica sobre la vigencia de una reforma constitucional.

En pocas palabras, la Corte Constitucional, en tanto órgano constituido, no puede arrogarse la voluntad del constituyente, sea derivado u originario, acudiendo al expediente de los fallos de exequibilidad condicionada. Tal proceder, paradójicamente, comporta una sustitución de elementos fundamentales de la Carta Política de 1991, en especial, aquellos de la supremacía constitucional y la separación de poderes.

En estos términos dejo expuestas las razones que soportan mi aclaración de voto,

Fecha *ut supra*,

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado