

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

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

La creación de la JEP y de los órganos que la componen plenamente facultados para ejercer funciones judiciales de manera autónoma y preferente ya cuenta con autorización constitucional, dada mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, y está pendiente de una regulación detallada mediante ley conforme al artículo transitorio 5 del mismo. Por eso, el presente proyecto de ley contiene los principios que orientarán el funcionamiento de la JEP; su competencia material, temporal, personal y territorial; el derecho aplicable; la conformación de sus órganos y sus respectivas funciones; el régimen de sanciones y de extradición aplicable, así como las disposiciones sobre el gobierno y la administración de la JEP, y su respectivo régimen laboral, disciplinario y presupuestal.

I. PRINCIPIOS DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ, SU COMPETENCIA AUTÓNOMA Y CALIFICACIÓN JURÍDICA.

La JEP parte del reconocimiento como principio para su funcionamiento, del deber estatal de investigar, esclarecer, perseguir y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Es por esto que, reiterando el Acuerdo Final, el PLE identifica que 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^[1].

De igual manera, los principios que orientarán el funcionamiento de la nueva jurisdicción no solo reconocen la centralidad de los derechos de las víctimas, sino que resaltan la condicionalidad de contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la reparación integral y a la no repetición como requisitos para acceder al tratamiento especial que ofrece la JEP. La verificación de estas relaciones de condicionalidad asegurará la integralidad del SIVJNR creado mediante el Acto Legislativo 01 de 2017.

Son estas relaciones de condicionalidad reconocidas en el artículo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 las que asegurarán, en este proyecto de ley, que el tratamiento especial de justicia de la JEP que reciban los actores del conflicto armado únicamente tendrá lugar junto con el compromiso de satisfacción de los derechos de las víctimas en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Por esta misma razón, y reconociendo la necesidad de lograr canales de comunicación entre los órganos del SIVJNR, esta ley estatutaria también

contempla la creación de un Comité de Coordinación Interinstitucional que, respetando en todo caso el carácter extrajudicial de la CEV y la UBPD, permitirá que la JEP pueda realizar una verificación efectiva de la contribución en materia de verdad, reparación y no repetición previo a la imposición de sanciones propias, alternativas u ordinarias por el Tribunal para la Paz o la definición de situaciones jurídicas en las Salas.

Las garantías procesales para quienes se presenten a la JEP también son principios fundamentales para su funcionamiento. Por eso, esta ley estatutaria reitera el respeto de los derechos, principios y garantías fundamentales al debido proceso, defensa, asistencia de abogado, presunción de inocencia y la independencia e imparcialidad de los funcionarios judiciales, conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política. De igual manera, asume la seguridad jurídica de quienes se presenten a la JEP como principio, pues todas sus sentencias y decisiones que definan situaciones jurídicas o concedan amnistía o indulto harán tránsito a cosa juzgada, cuando estén en firme, y se garantizará su inmutabilidad.

La participación de las víctimas como intervinientes respetando los estándares nacionales e internacionales en la materia, en desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2017, también es central en el presente proyecto de ley estatutaria.

En desarrollo del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017, la JEP tendrá una competencia preferente y exclusiva sobre el conocimiento, la persecución y el juzgamiento de las conductas cometidas 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. De igual manera esta ley estatutaria define tanto los criterios para identificar los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado como las conductas consideradas estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas. De igual manera define la competencia personal y temporal de la JEP conforme al Acto Legislativo 01 de 2017 y al Acuerdo Final.

La presente ley estatutaria establece que las calificaciones jurídicas que se realicen en las resoluciones y sentencias de la JEP deberán basarse en una adecuación típica, de conformidad con el Código Penal Colombiano vigente o conforme a marcos jurídicos de referencia que incluyen el DIDH, el DIH y DPI, siempre con aplicación del principio general del derecho de favorabilidad de la persona sometida a la jurisdicción. Además, será el Congreso de la República a través de una ley quien defina las normas procesales específicas que serán aplicables en la JEP, cuya elaboración corresponde a los magistrados de la misma conforme al artículo transitorio 12 del Acto Legislativo 01 de 2017. De esta manera se respetan la reserva de ley, la seguridad jurídica y el principio de legalidad conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

II. CONFORMACIÓN

En desarrollo del artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017, los órganos de la JEP que están incluidos en el proyecto de ley estatutaria son la Sala de Reconocimiento de Verdad de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas; la Sala de Definición de las situaciones jurídicas; la Sala de Amnistía o Indulto; el Tribunal para la Paz; la Unidad de Investigación y Acusación, y la Secretaría Ejecutiva.

Los magistrados y fiscales de la JEP serán de nacionalidad colombiana. Además, se acoge la figura del *amicus curiae* que será ejercida por juristas expertos internacionales que participarán en

el proceso penal a solicitud de las personas sometidas a la jurisdicción o de oficio. Recibir aportes de personas ajenas a un proceso judicial para ampliar el debate sobre su solución no es desconocida para el ordenamiento jurídico colombiano, pues la Corte Constitucional ha hecho uso de una figura similar denominada invitado cuya opinión sobre el caso es requerida por la corporación según la experticia de la persona. El *amicus curiae* que ha sido implementado en diferentes grados por la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Internacional de Justicia, los Tribunales Penales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda, la Corte Especial para Sierra Leona, entre otros^{[2][2]}, es una garantía de transparencia que cobra una relevancia especial en los procesos especiales de justicia transicional para la paz.

Las funciones de cada uno de estos órganos de la JEP son reguladas de manera detallada en esta ley estatutaria y resultan conformes al contenido del Acuerdo Final en la materia. Adicionalmente, se aclara que las decisiones de fondo de las Salas y Secciones podrán ser recurridas en reposición y apelación; de esta manera, se consolida la seguridad jurídica de quienes se acojan a la JEP, pues estos recursos asegurarán que la acción de tutela contra decisiones de la JEP sea verdaderamente subsidiaria y dará claridad sobre la ejecutoriedad de las decisiones que tome la nueva jurisdicción.

III. RELACIÓN ENTRE LA JEP Y LAS OTRAS JURISDICCIONES NACIONALES

Un punto adicional que incorpora este proyecto de ley estatutaria en relación con el carácter preferente de la Jurisdicción es el de la definición de la relación entre la misma y las otras jurisdicciones nacionales, respecto de las conductas de su competencia, es decir, aquellas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. El carácter autónomo y preferente de la JEP y la condición del Tribunal para la Paz de tribunal de cierre fueron condiciones necesarias para garantizar la transición del conflicto a la paz en un tiempo razonable. Con el fin de garantizar esta autonomía y preferencia y cumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final, la presente ley estatutaria define los aspectos principales de esta relación entre las diferentes jurisdicciones nacionales.

IV. SANCIONES QUE IMPONGA LA JEP

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

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

En materia de penas los Estados tienen amplia discrecionalidad.

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

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

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

En el contexto del derecho penal internacional, estos objetivos protegen los intereses de las víctimas y reivindican los derechos humanos fundamentales;^{[3][3]}.

El proyecto de ley estatutaria desarrolla el artículo transitorio 13 del Acto Legislativo 01 de 2017, al contemplar que las sanciones de la JEP tendrán una función restaurativa y reparadora del daño causado a las víctimas que está relacionada de manera directa con el grado de reconocimiento y de responsabilidad de quienes participaron en los crímenes más graves. Este componente reparador de las sanciones propias, en todo caso, no eximirá a la persona de contribuir de manera efectiva con la verdad y la reparación conforme a las condiciones del SIVJNR. De esta manera, en palabras del Fiscal Adjunto, el Estado colombiano hace uso de su amplia discrecionalidad al definir el tipo de sanción por aplicar, respetando en todo caso los estándares internacionales en la materia.

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

De igual manera, con el fin de fortalecer las relaciones de condicionalidad y de incentivos entre los diferentes componentes del SIVJNR, la ley estatutaria contempla un listado de criterios para la determinación de la sanción.

V. EXTRADICIÓN

En el centro del Sistema Integral está la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición, con un énfasis especial en esclarecer lo ocurrido y garantizar justicia frente a los crímenes más graves cometidos con ocasión del conflicto armado. Nada de esto sería posible si los responsables de estos actos fueran extraditados a otro país desde el cual no se aseguraría su sometimiento a la JEP y a los demás órganos que componen el Sistema.

Las dificultades que se presentaron para la satisfacción del derecho a la verdad y la justicia de las víctimas tras la extradición de los jefes paramilitares en 2008 fueron identificadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica^{[4][4]}. Entre estas se destaca: i) posibilidades limitadas de adelantar procesos judiciales en el marco de la Ley de Justicia y Paz con los extraditados, pues entre Estados Unidos y Colombia no existía convenio de cooperación judicial, ii) mensaje social generalizado y en medios de comunicación según el cual en Colombia ¿traficar droga era más reprochable que cometer delitos atroces¿, iii) negación de rendir testimonio ante jueces de Justicia y Paz por parte de los ex jefes paramilitares extraditados por falta de condiciones técnicas y procesales, y iv) pérdida de eficacia del proceso de justicia transicional (en ese momento Justicia y Paz)^{[5][5]}.

Por estas razones, el presente proyecto de ley estatutaria desarrolla el mandato del artículo transitorio 19 del Acto Legislativo 01 de 2017 sobre la restricción de la extradición respecto de hechos o conductas que sean competencia del Sistema Integral.

Es una experiencia aprendida de los procesos de justicia transicional que ya ha vivido el país y que han demostrado que la extradición de responsables de crímenes atroces en el marco del conflicto armado satisface a la justicia de países extranjeros en su lucha contra el narcotráfico, pero desconoce los derechos de las víctimas en Colombia.

VI. AMNISTÍA

Conforme a lo establecido en el artículo 6.5 del Protocolo Adicional II a las Convenciones de Ginebra, ¿A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía

más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado¿.

En Colombia existe una larga tradición de amnistías generales concedidas desde el establecimiento mismo de la República. Lostrastornos sociales sucesivos han obligado a apelar a este supremo mecanismo de reconciliación. Tal institución jurídica se ha aplicado a lo largo de más de dos siglos, casi que como único y último mecanismo de cierre de numerosísimas guerras civiles y confrontaciones armadas. En apretada síntesis histórica, podemos afirmar que el otorgamiento de generosas, amplias e incluyentes amnistías, prácticamente ha sido el único y, a veces, eficaz instrumento jurídico de resolución de las grandes confrontaciones sociales y armadas escenificadas en nuestra patria.

De otra parte, como bien ha venido siendo reiterado por la Corte Constitucional *¿¿las amnistías dictadas para consolidar la paz han sido consideradas como instrumentos compatibles con respecto al Derecho Internacional Humanitario. Así lo señala por ejemplo, el artículo 6.5 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949. Que expresamente señala que¿ A la cesación de hostilidades las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el Conflicto armado o que se encuentren privadas de la libertad, internados o detenidos por motivos relacionados con el conflicto armado¿.*

En la sentencia de control de Constitucionalidad del Tratado Internacional y de la Ley aprobatoria del Estatuto de la Corte Penal Internacional (C-578/02), la Corte ha afirmado que *como ¿el ámbito del Estatuto de Roma se limita exclusivamente al ejercicio de la competencia complementaria atribuida a la Corte Penal Internacional y a la cooperación de las autoridades nacionales con esta, el Tratado no modifica el derecho interno aplicado por las autoridades judiciales colombianas en ejercicio de las competencias nacionales que le son propias dentro del territorio de la República de Colombia¿.*

En dicha sentencia de control de Constitucionalidad, además, se determina *¿que de conformidad con el artículo 20 del Estatuto de Roma, en el evento en que un Estado haya otorgado una amnistía o un indulto, un perdón judicial o cualquier otro beneficio penal, en un proceso adelantado por la jurisdicción nacional a favor de una persona cuya responsabilidad vaya a ser examinada por la Corte Penal Internacional, esta no la procesará de nuevo, a menos que los procedimientos internos hayan tenido como propósito el sustraer a la persona de la justicia¿.*

La última Asamblea Nacional Constituyente, siguiendo la centenaria tradición jurídica colombiana, recogió en el texto final aprobado de la Constitución Política la figura jurídica de la Amnistía, ordenando al Congreso de la República en el artículo 150 numeral 17 *¿Conceder, por la mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a la indemnización a que hubiere lugar¿.*

El Acuerdo sobre la Jurisdicción Especial para la Paz, componente del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición, contiene principios y lineamientos a objeto de aplicar un modelo de amnistías e indultos en concordancia con el Derecho Internacional Humanitario.

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

De los honorables Congresistas,