



Bogotá D.C., abril 2 de 2019

Señor

Alejandro Carlos Chacón Camargo

Presidente

Cámara de Representantes

La ciudad

Referencia: Informe de rechazo de las objeciones presidenciales al proyecto de ley estatutaria 008/17 Senado- 016/17 Cámara “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” e insistencia en el texto aprobado por la Corte Constitucional.

En cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, como miembros de la Comisión Accidental integrada para evaluar las objeciones presentadas por el señor Presidente IVÁN DUQUE MÁRQUEZ al proyecto de la referencia, nos permitimos rendir informe sobre las mismas.

Cordialmente,

Carlos Ardila Espinosa
Representante a la Cámara

John Jairo Cárdenas Morán
Representante a la Cámara

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

José Daniel López Jiménez
Representante a la Cámara

David Racero Mayorca
Representante a la Cámara



INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 008/17 Senado- 016/17 Cámara “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”

Mediante Resolución 574 del 18 de marzo de 2019 el señor Presidente de la Cámara de Representantes, ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO designó como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) número 016/17 Cámara- 008/17 Senado a los Representantes a la Cámara: ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA, JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA, CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA, JAIME FELIPE LOZADA POLANCO, JOSE DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ, DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Y JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN.

En virtud de la designación hecha, los Representantes a la Cámara JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA, CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA, JOSE DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ, DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Y JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN, presentamos el siguiente informe:

I. INTRODUCCIÓN

Sea lo primero para nosotros destacar que resulta loable todos los esfuerzos que se puedan realizar a efectos de lograr la reconciliación para hacer posible la implementación de los acuerdos de la Habana. Por ello, hacemos un llamado a, en lugar de concentrarnos en desacuerdos jurídicos, **confluir en un Pacto Nacional multipartidista fundamentado en acuerdos sobre el respeto por las instituciones y los procedimientos democráticos para superar la polarización y dejar atrás la división que nos dejó el plebiscito de 2016 para contribuir de manera conjunta a la construcción de paz.** Para ello, es fundamental partir del reconocimiento de la importancia de los valores democráticos y del pluralismo, y de la necesidad de construir acuerdos que, desde las diferencias políticas, nos permitan avanzar hacia objetivos comunes, como la construcción de paz en los territorios más afectados por la guerra. Tristemente el vehículo para lograr ese gran pacto nacional no son estas objeciones, que lejos de llamar a la concertación podrían poner en riesgo la separación de poderes.

De ahí que en esta oportunidad nos corresponda dar trámite a las objeciones presentadas por el señor Presidente al PLE de la referencia. Acatando lo definido por la Honorable Corte Constitucional, hoy procedemos a tramitar las objeciones presidenciales haciendo énfasis en si dichas objeciones son formuladas por motivos de inconveniencia o por inconstitucionalidad, porque este constituye el primer asunto a establecer y el procedimiento para llegar a ello es efectuando un comparativo entre las sentencias de la Corte Constitucional y las objeciones mismas. Procedemos en este informe, de manera detallada, a demostrar que el señor Presidente



desconoció la existencia de decisiones en firme de la Corte Constitucional; por tanto, solicitaremos a la plenaria de la Cámara de Representantes **rechazar las objeciones** e **insistir** en el proyecto objetado. Para dar cuenta de ello, el documento está dividido en cuatro secciones adicionales a esta introductoria.

En la primera, precisaremos algunos elementos procedimentales que deben ser tenidos en cuenta por la Plenaria de la Cámara de Representantes respecto al trámite de las objeciones presidenciales; adicionalmente, en esta sección incluiremos las principales consideraciones hechas en la Audiencia Pública celebrada el 1 de abril de 2019. En la segunda, advertiremos que el señor Presidente excedió sus facultades de objetar proyectos de ley estatutaria, pues en lugar de presentar objeciones por inconveniencia, a través de las objeciones contravirtió decisiones de la Corte Constitucional. En el tercer apartado nos referiremos al alcance de las objeciones presentadas por el señor Presidente IVÁN DUQUE MÁRQUEZ con el fin de evidenciar que son asuntos de inconstitucionalidad frente a los cuales existe decisión por parte de la Corte Constitucional. Por último, presentaremos la proposición de **RECHAZO** de las objeciones e **INSISTENCIA** respecto al PLE objetado como fue aprobado por la Corte Constitucional. Como anexo al presente documento se encuentra un cuadro comparativo que, de manera textual, reproduce las consideraciones de la Corte Constitucional respecto a cada una de las objeciones.

II. CONSIDERACIONES PROCEDIMENTALES

En primer lugar, hay que precisar la oportunidad de la presentación de las objeciones por parte del Presidente de la República. Conforme al artículo 166 de la Constitución, el Presidente cuenta con 20 días hábiles para objetar proyectos de ley de más de 50 artículos. De acuerdo con la Corte Constitucional, dicho término empieza a contar a partir del día hábil siguiente a la recepción del proyecto para sanción presidencial. Para el asunto que nos convoca, esto sucedió el 11 de febrero de 2019, por tanto el plazo para objetar era hasta el 11 de marzo de 2019, día en el que el señor Presidente radicó el documento ante el Congreso de la República.

Ahora, una vez analizada la oportunidad para la presentación de las objeciones, en este apartado nos referiremos a la naturaleza especial del procedimiento que rigió el trámite legislativo del PLE objetado, a saber, el creado por el Acto Legislativo 01 de 2016 (en adelante AL 01/16 o fast track). El fast track fue creado con el fin 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” (artículo 1).

El PLE de la JEP es un desarrollo normativo fundamental para la implementación del componente judicial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNRR) y por esa



razón, fue tramitado mediante el procedimiento de fast track, luego de la creación mediante Acto Legislativo de dicho Sistema en la legislatura 2017-2018¹.

Como lo han señalado tanto el señor Procurador General de la Nación -en la comunicación remitida al señor Presidente de la República el 15 de febrero de 2019 y en la solicitud enviada a la Corte Constitucional el 14 de Marzo pasado, como la misma Corte Constitucional en el Auto 123 de 2019, el procedimiento legislativo especial de fast track rige todo el procedimiento del PLE objetado, desde su radicación hasta su culminación, bien sea por sanción presidencial o archivo.

Por tanto, dado que el fast track rige la totalidad del trámite del PLE objetado, para el momento legislativo que nos convoca tienen relevancia las siguientes reglas de dicho procedimiento especial:

1. Deben respetarse los objetivos de i) agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final y ii) ofrecer garantías de su cumplimiento.
2. La discusión sobre el proyecto tiene absoluta prelación en el orden del día hasta que las Cámaras decidan sobre él.
3. En tanto las objeciones presidenciales devuelven a segundo debate el proyecto objetado, estos pueden adelantarse en las plenarias de Cámara y Senado de manera simultánea.
4. El proyecto tiene control de constitucionalidad automático, previo y único y los términos para revisión se reducirán a la tercera parte de los términos ordinarios.

Adicionalmente, en virtud de la remisión que hace el AL 01/16 a las reglas de trámite de las leyes estatutarias (artículo 153 de la Constitución) y retomando lo dicho por la Corte Constitucional en el Auto 123 de 2019, el Congreso de la República cuenta únicamente con una legislatura para decidir sobre las objeciones presentadas por el señor Presidente; es decir, el Congreso tiene hasta el **20 de junio** para emitir su decisión final sobre el asunto. A esto se suma que **en esa fecha la Corte constitucional asumirá el conocimiento del control de constitucionalidad y, en tanto previo, único y definitivo (conforme a los artículos 153, 241(8) y 1(k) del AL 01/16), se hará frente al contenido del PLE si hay modificaciones al texto, bien sea de adición, supresión o archivo, y frente al procedimiento de creación de la ley, que incluye el trámite de las objeciones presidenciales.**

Sumado a lo anterior, dentro del trámite debe tener en cuenta un elemento fundamental respecto a la votación. Considerando que el proyecto objetado tiene mayorías especiales en

¹ El PLE fue radicado por el Gobierno anterior el 01 de agosto de 2017, aprobado en conciliación el 30 de noviembre de 2017 y la Corte Constitucional profirió sentencia de exequibilidad condicionada el 15 de agosto de 2018.



virtud del tipo de ley, no se puede asumir que de no obtener mayorías absolutas para aprobar ni rechazar las objeciones, se entienden archivados los artículos o los incisos objetados.

En este caso, ante un aparente vacío normativo que no establece las mayorías especiales para decidir sobre objeciones a proyectos de leyes estatutarias, se debe llenar con la interpretación del artículo 135 del reglamento del Congreso: **en los casos en donde haya empate (no hay mayoría absoluta ni para aprobar ni para rechazar), se repite la votación por 1 sola vez. Si volviera a haber empate, se hunde la proposición de reformar la ley, y queda vigente el proyecto de ley como se encuentra hoy.** Este elemento permite salvaguardar la supremacía de la Constitución en tanto fija reglas especiales para la aprobación de leyes estatutarias, así como el respeto por el principio democrático, pues reconoce que el PLE objetado surtió el trámite constitucional y de ley previsto para las leyes estatutarias.

CONSIDERACIONES DE LA AUDIENCIA PÚBLICA

El 1 de abril del año en curso se realizó en la Cámara de Representantes una audiencia pública para escuchar distintas posturas en relación con las objeciones presidenciales. Participaron académicos, víctimas del conflicto armado, representantes de organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de entidades del Estado. A continuación se recogen los principales puntos destacados por los intervinientes. Adicionalmente, se recibió un escrito del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, también se reseñan los contenidos de dicho documento.

Rodrigo Uprimny

La intervención del profesor Uprimny se refiere a la competencia del Congreso para estudiar las objeciones, a la inviolabilidad parlamentaria, a las consideraciones sobre el procedimiento legislativo y a aspectos políticos que podrían conducir a un acuerdo para superar la polarización. En primer lugar, señala que, en efecto, el Gobierno Nacional puede presentar objeciones de inconveniencia frente a proyectos de ley estatutaria, incluso con fast track. Sin embargo, al haber tenido este proyecto un análisis de constitucionalidad previo con la sentencia C-080 de 2018, las objeciones presidenciales se ven limitadas a ser de inconveniencia, y respetar los principios de cosa juzgada y supremacía constitucional. Sin embargo, señala el Profesor Uprimny, algunas de las objeciones realizadas por el presidente Duque desbordan el marco de competencias que la Constitución les ofrece, pues se relacionan intrínsecamente con los contenidos declarados inconstitucionales en las recientes sentencias de la Corte Constitucional (incluida la C-080), pretendiendo el Gobierno, de manera equívoca, introducir dichas consideraciones nuevamente al proyecto de ley estatutaria.

Por otro lado, teniendo en cuenta el sentido del Auto 123 de 2019 de la Corte Constitucional, el Congreso es competente para examinar las objeciones pues el Tribunal Constitucional afirmó en su providencia que entraría a revisar el texto nuevamente, una vez haya pasado el debate de las



cámaras. Ahora bien, en la intervención se deja claro que si el Congreso considera que las objeciones son inconstitucionales, la alternativa no es declarar que no tiene competencia, sino rechazarlas; además, hace alusión al amparo de la inviolabilidad parlamentaria, que es una garantía específica (solo para votos y opiniones de los congresistas), pero absoluta. En todo caso, ella protege de la persecución judicial a los parlamentarios por sus opiniones.

Al final de su exposición, el Profesor Uprimny analiza el escenario en donde no se obtiene en las cámaras las mayorías absolutas para insistir en el proyecto de ley, pero tampoco para aprobar las objeciones. Así, al ser la naturaleza de las objeciones una en la que se busca modificar el articulado, este escenario podría conllevar erróneamente a aceptar una reforma al proyecto de ley estatutaria sin que hubiera tenido las mayorías legales. No obstante, para este aparente vacío jurídico, el artículo 135 del reglamento del Congreso ordena repetir la votación en caso de empate. En dado caso de que volviera a haber un empate, la proposición se hundiría y el proyecto de ley estatutaria quedaría como se encuentra hoy. Por último, la intervención del profesor sugiere la necesidad de que el presidente retire las objeciones, y si lo considera imperioso, presente proyectos de ley complementarios. Si no es posible esto, se invita a un escenario de concertación en aquellos puntos donde se puede superar las incertidumbres de las 2 objeciones que no entran dentro de la inconstitucionalidad (frente a las competencias de la Fiscalía y los sujetos de extradición que estén colaborando con la verdad).

Patricia Linares: Presidente de la JEP

La presidente de la JEP inicia recalcando la importancia de distinguir entre el contenido de las objeciones y su naturaleza de inconstitucionales o inconvenientes. En el primer caso, es posible dilucidar que las objeciones se ocupan de debatir decisiones ya adoptadas por la corte Constitucional. En el caso de inconveniencia, por el contrario, se requiere que esta tenga un origen político, social, económico o medioambiental, que en el caso de las objeciones al proyecto de ley de la JEP, no se encuentra ni se argumenta.

Además, la magistrada Linares hace de nuevo un llamado a la calma al reiterar que la JEP funcionará de acuerdo al artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2017, apoyándose en el marco normativo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, Derecho Penal Internacional y nacional, y jurisprudencia nacional e internacional. Sin embargo, también advierte que a medida en que avancen los procesos en la jurisdicción especial, se irá sintiendo con más fuerza la ausencia de una norma especial debatida por el Congreso y analizada por la Corte Constitucional, afianzándose los sentimientos de inseguridad jurídica y afectación al debido proceso pues cuando el juez no dispone una norma inequívoca, se abrirá paso la aplicación que a partir de fuentes del derecho aquél haga.

Por último la magistrada hace alusión a los diferentes momentos en donde la Fiscalía de la Corte Penal Internacional ha insistido en la necesidad de dotar al Estado colombiano de un compás de



acción para que pueda garantizar la no impunidad y los derechos de las víctimas, el cual dará resultados si se espera a la consolidación de un modelo por medio de recursos económicos y normativos imprescindibles para su pleno funcionamiento.

Danilo Rojas: Magistrado JEP

La intervención del Magistrado de la JEP Danilo Rojas estuvo encaminada a argumentar las razones por las cuales las 6 objeciones del presidente Duque al articulado del proyecto de ley estatutaria, son inconstitucionales. El Magistrado Rojas concluye que todas las objeciones fueron asuntos decididos por la Corte Constitucional y se detiene uno a uno a presentar lo dicho por la Corte en la sentencia C-080 de 2018 respecto a ellas.

Kyle Johnson: International Crisis Group

Presenta los resultados de estudios que ha realizado la organización y que concluyen que las objeciones generarían un riesgo para que los excombatientes se unan a las disidencias. Este riesgo se reparte con diferente intensidades dependiendo del sector de los excombatientes: el interviniente los divide en aquellos del liderazgo, otros de mandos medios y, finalmente, los rasos. Establece, frente al sector de liderazgo, que si bien hay algunos de ellos que están comprometidos con el proceso de paz incluso en un escenario de aprobación de las objeciones, hay otros en este mismo nivel de mando, como Iván Márquez o alias el Paisa, en donde sí habría más riesgos de entrada en disidencias, aunque no sería fácil para este sector su entrada en las mismas.

Al hablar de los mandos medios, el interviniente resalta el riesgo particular debido a que la mayoría tiene procesos penales abiertos, generando aún más la sensación de que al ir a la JEP, sus situaciones jurídicas no van a cambiar, sino que quedaron en inseguridad jurídica. La categoría de los mandos medios tiene “mucho que perder” y una vulnerabilidad particular, sobre todo los de rangos más bajos, particularmente porque su proceso de reincorporación no contempla medidas específicas para ellos, lo cual implica una vulnerabilidad especial. Resalta el señor Johnson que debe tenerse claro que los mandos medios no vuelven solos al conflicto, sino que llevan otros combatientes junto a ellos.

Por otro lado, la intervención llama la atención sobre el riesgo menor, aunque aún insistente, que existe en los rasos. La mayoría de ellos ya han recibido una amnistía, lo que genera seguridad jurídica. Aún así, Crisis deja claro que tanto este grupo como los mandos medios han estado recibiendo presiones directas para unirse a las disidencias, legitimadas en las objeciones, que aseguran que el Acuerdo no se cumplirá. Un último punto en el que se hace énfasis es que aún sin ideología, las objeciones y polarización frente al tema puede generar un argumento “legítimo”, que podría politizar disidencias que en realidad solo están involucradas con el



narcotráfico. El riesgo de darles fuerza política y argumentativa con las objeciones podría agravar las condiciones de violencia en los lugares donde operan.

Esteban Hoyos: Profesor EAFIT

Inicialmente, se planteaba una duda razonable frente a la potestad de formular objeciones por parte del presidente, debido a que el proyecto de ley estatutaria de la JEP, en efecto, es un proceso sui generis (de iniciativa exclusivamente gubernamental y de procedimiento legislativo especial). A pesar de las consideraciones iniciales de este académico, que creía que el Gobierno solo puede presentar objeciones por inconveniencia si no era su iniciativa o no hubiera llegado a acuerdos frente al procedimiento, finalmente el Auto 123 de la Corte dejó claro la competencia del presidente, señalando también (i) que cualquier modificación, adición o supresión a la PLE volverá a la Corte Constitucional para su revisión de constitucionalidad, incluso si el Gobierno podía o no presentarlas (ii) que estas deben darse dentro de los límites del texto constitucional y el bloque de constitucionalidad.

Por otro lado, el profesor señala que de la lectura del texto de las objeciones, se puede ver que hay alusiones múltiples del texto de las objeciones a la sentencia C-080, que buscan controvertir o discutir lo establecido en la sentencia. Con ello, se contradice el texto constitucional, los principios de colaboración armónica y cosa juzgada constitucional.

Finalmente, el interviniente solicita a los miembros del Congreso un pronunciamiento negativo a las reformas de las objeciones.

Francisco Barbosa: Consejero Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales

La intervención del Consejero se refirió a supuestos mitos que han girado en torno a las objeciones del proyecto de ley estatutaria de la JEP, destacándose las siguientes conclusiones de acuerdo al punto de vista del exponente:

En primer lugar, que las objeciones son efectivamente de inconveniencia, pues no es posible hablar de cosa juzgada constitucional sobre un proyecto de ley: en efecto, lo que hace la sentencia es “abrir a segundo debate en el Congreso de la República”. En segundo lugar, el Consejero establece que el presidente, de ninguna manera, está desacatando el fallo de la Corte, pues de considerarse así, no podría haber lugar para objeciones presidenciales. En tercer lugar, el Consejero recuerda que los congresistas no pueden cometer fraude a resolución judicial por conocer de las objeciones, gracias a la inviolabilidad parlamentaria. Cuarto, que las objeciones no pretenden ni lograrían derogar la JEP, pues las normas de paz deben interpretarse de forma integral, y que el proyecto de ley estatutaria no es la columna vertebral del tribunal. En quinto lugar, que no se pone en peligro la reincorporación de los excombatientes, pues se recibieron 2 proyectos de PDET, mientras que hoy hay 22 proyectos productivos, más de los entregados por



el gobierno Santos. De igual forma, se tiene un rubro grande para la implementación del Acuerdo de Paz y de la reincorporación.

En un segundo momento de la presentación, el Consejero Barbosa se refiere a algunas de las objeciones: los máximos responsables deben tener prioridad para acudir al sistema de justicia transicional. Sin embargo, el Acuerdo Final establece la proscripción para amnistiar crímenes de guerra delitos de lesa humanidad o genocidio, y lo que no puede pasar según el exponente es que, por debajo de la alfombra, se pase colados a la JEP. Como último punto, se refiere a las dos objeciones en torno a la extradición: se pregunta ¿qué país del mundo, en el marco de las extradiciones, generan prácticas que ponen en riesgo la cooperación judicial como parte de la lucha contra la criminalidad?

Néstor Humberto Martínez: Fiscal General de la Nación

El Fiscal llama la atención sobre que tan solo se está hablando de objeciones de 6 artículos de los 159 contenidos en la Ley Estatutaria de la JEP. Aclara que su intervención se hace en vía de garantizar la implementación efectiva del Acuerdo y separada de cualquier controversia política. Para ello expone que hay temas que no se entiende como objeto de discusión dado que hay un espíritu general de implementar lo acordado. Una vez mencionado esto procede a referirse sobre el fundamento de las objeciones.

Inicia planteando que si el Marco Jurídico para la Paz permite un resquicio para la acción de la jurisdicción internacional se está ante la pérdida de seguridad a los agentes del Estado y los ex combatientes de las Farc, escenario donde se pone en peligro la paz. La primera objeción a abordar es respecto al artículo 79 literal j de la Ley Estatutaria de la JEP. Este artículo modulado debe decir que la Fiscalía general de la Nación deberá continuar conociendo de las investigaciones de los crímenes del conflicto armado hasta cuando la JEP asuma la competencia, la cual solo saldrá cuando expida la resolución de conclusiones. Esto es importante dado que no existe una solución de continuidad, pues, el acuerdo de paz afirma que deben seguirse las investigaciones en virtud del Estatuto de Roma, de no cumplirse se aplica el principio de complementariedad de la Corte Penal Internacional. EL Fiscal afirma que se impide la investigaciones dado que no se le permite a la Fiscalía la práctica de diligencias judiciales y por tanto se cesan las investigaciones.

Como segundo elemento, el Fiscal General menciona que se abre la posibilidad a generar impunidad sobre quienes no son los máximos responsables, consagrado en el artículo 19, párrafo segundo, en este se determina que no procede amnistía ni indulto frente a delitos que no sean amnistiables, sin embargo, como quedó modulado da lugar que respecto de quienes no son máximos responsables pueden existir beneficios judiciales aún frente al crecimiento de delitos de lesa humanidad, generando así una brecha de impunidad. Según lo dispuesto en el Acuerdo Final esto no podría ocurrir, pues, frente a los crímenes de guerra se estipula que deben



responder los máximos responsables como aquellos que tengan una acción no determinante, esto en vía de no generar impunidad.

El Fiscal afirma haber expuesto que el artículo 66 transitorio de la Constitución Política era insuficiente en tanto le daba al Fiscal la facultad para priorizar las investigaciones, por esto fue cambiado. Adiciona que el artículo 131 de la Ley Estatutaria afirma que tanto los máximos responsables como los que no tiene una participación determinante deben acudir a la JEP. La salvedad es que a quienes no tuvieron una actuación determinante se les podrá suspender la acción penal, esto de forma condicionada a la contribución prestada.

Con base en los elementos esbozados, el Fiscal General de la Nación afirma que las objeciones deben ser aprobadas por el Congreso de la República, esto so pena de que quienes no sea perpetradores determinantes deban acudir ante la Corte Penal Internacional y no a la JEP como los máximos responsables.

Ximena Ochoa: FEVCOL

La exponente afirma que el Presidente tiene la facultad de objetar por inconveniencia y que por tanto no debe debatirse si las objeciones proceden o no. Manifiesta que la JEP no puede convertirse en un refugio de narcotraficantes o terceros involucrados en el conflicto y por tanto no puede protegerse a estos de la extradición. Junto a ello, manifiesta que no es concebible que el narcotráfico se entienda conexo a una supuesta apuesta política por parte de las Farc.

Frente a la acreditación de los beneficiarios, afirma que a todos los beneficia que se defina quién entra y quien no a la JEP, en esa misma vía presenta que el Estado no puede renunciar a la persecución penal, lo cual solo puede estar en manos de la Fiscalía, a quien constitucionalmente se le otorga esta facultad.

En nombre de las víctimas solicita que se aprueben las objeciones presentadas, pues no hacerlo es abrirle la puerta al juzgamiento de la Corte Penal Internacional.

Consuelo González de Perdomo: Víctima FARC

Manifiesta que la JEP tiene un papel fundamental e importante, pues, es el mecanismo para conocer la verdad. Expresa que como víctima lo más importante es conocer la verdad, que en virtud de ello no podría aplicarse el mismo tratamiento a quienes fueron sus cuidadores respecto de quienes crearon y ordenaron actos de secuestro y otros delitos, es decir, los máximos responsables. La exponente manifiesta que más allá del debate jurídico se le debe otorgar a la JEP la posibilidad de avanzar hacia la verdad y el conocimiento de los delitos cometidos por los actores del conflicto.



Pide que el Congreso de la República tome una decisión garante para las víctimas, sin inseguridad jurídica para el Acuerdo de Paz, garantizando la verdad sobre los determinadores de secuestros y demás delitos y que permita hacer a la JEP un trabajo serio y juicioso en pro de lo ya mencionado.

Erick Arellana: MOVICE

El exponente inicia de forma contundente afirmando que cualquier ataque a la JEP significa un ataque a la esperanza y los derechos de las víctimas. De esta forma, presenta un rechazo absoluto a las objeciones de la Ley Estatutaria de la JEP presentadas por el Presidente de la República. Para este, esto se sitúa como una dilación a las herramientas necesarias para el funcionamiento de la Jurisdicción Especial de Paz, además de ello demuestra una intención por modificar el núcleo esencial del Acuerdo de Paz situado en la garantía de verdad, justicia, reparación y no repetición. Es así como las objeciones presentadas atentan contra la dignidad de las víctimas. El exponente recuerda que el Acuerdo de Paz tiene un blindaje constitucional que debe ser respetado por el Gobierno.

Las objeciones presentadas atenta contra la autonomía de la JEP y contra la posibilidad de encontrar pronta verdad sobre crímenes como la desaparición forzada. Sumado a ello, desconoce los pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional en materia de la constitucionalidad de la ley estatutaria. Es así como las objeciones se constituyen como un obrar contrario a la buena fe y que en suma se dirigen a extender la impunidad hoy existente. Con base en estos elementos solicitan que las objeciones sea rechazadas y que se de pronta sanción a la ley.

Tania Parra: Defensora ante la JEP.

Tania Parra, defensora de miembros de la Fuerza Pública ante la JEP, afirma que varios de sus defendidos se encuentran libres en virtud de la JEP y otros detenidos ante la falta de claridad de las normas que rigen esa jurisdicción. En su intervención sostuvo porqué deben rechazarse las objeciones presentadas a la Ley Estatutaria de la JEP por el presidente Iván Duque. De forma genérica afirma que con las objeciones se pretende revivir un debate ya surtido en la rama legislativa, aprobado con mayorías absolutas y que tuvo control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Las objeciones presentadas se dirigen contra el poder judicial, pues, le usurpa las funciones que en virtud de la Constitución Política le son otorgadas, además de esto suscita una inseguridad jurídica a quienes han decidido someterse a esta. La objeción presentada al artículo 19 de la Ley Estatutaria que permite concentrar los esfuerzos sobre quienes tuvieron la participación determinante en los crímenes de guerra, lesa humanidad y genocidio, no procede dado que va en contra de lo que consagra la Constitución Política mediante el artículo 66 del Marco Jurídico para la Paz. Este Acto Legislativo le da vida a la Justicia Transicional y con ello a los criterios de selección y priorización, los cuales son hoy objetados por el Presidente. Teniendo en cuenta lo



expuesto señala que no hay precedente alguno que evidencie que mediante una objeción a una Ley Estatutaria se pueda derogar un elemento contenido en la Constitución.

Respecto a la objeción presentada al artículo 79, literal J, tercer párrafo señala que la Corte Constitucional mediante sentencia C 080 de 2018 ya hizo precisiones al respecto; a saber, que la Fiscalía debe continuar con la investigación sin limitación alguna, contrario a lo que ha afirmado el Gobierno y el Fiscal General de la Nación. Sobre este punto es importante recalcar que la limitación se da frente a las decisiones sobre la libertad y la práctica de diligencias judiciales contra los comparecientes, es decir, si puede seguir investigando y recolectando pruebas.

La exponente hace un llamado a que el Fiscal General de la Nación responda si se han aplicado en debida forma los instrumentos normativos que se desprenden del Acuerdo Final, pues el decreto 706 en su artículo sexto indica la suspensión de las órdenes de captura, pero esto no se está aplicando para los agentes del Estado, presentando así un comportamiento asimétrico frente a los ex combatientes de la guerrilla, a quienes sí se les está aplicando. De esta forma, solicita no darse trámite a una objeción que como ya se mencionó, fue resuelta por el Marco Jurídico para la paz y la sentencia C-080 de 2018. Frente a la objeción presentada al artículo 150, correspondiente a la práctica de pruebas en caso de extradición, ya existe un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, esta establece que la práctica se hará sólo en virtud y para la determinación del establecimiento de la fecha de la comisión de la conducta. En esta misma vía, el artículo 7, correspondiente a la reparación de las víctimas, fue objeto de valoración por parte de la Corte Constitucional, la cual reafirmó el compromiso colectivo que tiene las Farc de reparar a la víctimas.

De esta manera, y con base en los argumentos presentados, solicita al legislativo no dar trámite a las objeciones presentadas, pues, de forma general no corresponden a elementos de inconveniencia sino de constitucionalidad.

Nancy Patricia Gutiérrez. Ministra del Interior.

La Ministra del interior, Nancy Patricia Gutiérrez, se refirió a los esfuerzos que ha realizado el gobierno por generar unidad política entre diversos sectores y por fortalecer la implementación del Acuerdo de Paz, lo que le ha significado someter a modificación elementos que se consideran no quedaron bien estructurados.

Mencionó, enfáticamente, que como eje rector el gobierno del Presidente Iván Duque se circunscribe dentro del principio de legalidad, elemento que ha llevado a que se respeten las normas hasta el momento conseguidas sobre el Acuerdo Final. Para ejemplificar ello menciona que la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz-CSIVI conserva su funcionamiento.



Finalmente, la Ministra del Interior menciona que el Plan Nacional de Desarrollo asume un compromiso con la implementación del Acuerdo Final, destinando así los recursos necesarios para llevar a cabo el plan plurianual de paz (SIC) alcanzado mediante el Acto Legislativo 01 de 2016. Posterior a ello, niega que con las objeciones presentadas se quiera limitar o entorpecer la paz, pues, según ella el Presidente solo objeto 6 artículos de los 159 que contiene esta ley. Para la Ministra del Interior las objeciones presentadas solo son la vía para que la impunidad no surja y de esta manera se garantice una implementación efectiva de la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR)

El CCAJAR en el documento enviado plantea que el Congreso de la República no debería darle trámite favorable a las objeciones presentadas por el Presidente de la República dado que estas se circunscriben dentro de temas de inconstitucionalidad y no de inconveniencia. Esto los sustenta a partir de los siguientes argumentos:

1. Las objeciones no incorporan ninguna razón de inconveniencia, son todas estas de inconstitucionalidad. Este acto se configura como un abuso de las facultades constitucionales que le son otorgadas, además se configura como un desconocimiento de la autonomía de la Corte Constitucional, la cual es la garante principal de la Constitución Política. El mismo tribunal que hoy desconoce el Presidente de la República ha indicado que las objeciones por inconveniencia, a la cual tiene derecho el presidente, debe ser de carácter económico, social o político. Uno de los elementos que demuestra que las objeciones presentadas por el Presidente de la República son de inconstitucionalidad es que se requeriría de una reforma constitucional. Lo que aquí se presenta no tiene antecedentes en la historia de Colombia desde el surgimiento de la Constitución de 1991. Más allá de la novedad en ello, se da una situación que puede ser objeto de faltas disciplinarias y/o delitos dado que hay un desacato a una autoridad judicial.

Además de las observaciones jurídicas dadas anteriormente, la objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP genera una afectación en la seguridad jurídica de ex miembros de las Farc- EP, de personas de fuerzas militares, personas de entidades públicas y particulares que solicitaron someterse a la JEP. Esta situación posibilita que la Corte Penal Internacional asuma la competencia sobre hechos cometidos por agentes del Estado.

2. No es cierto que el artículo 7 de la Ley Estatutaria de la JEP no establezca de forma clara la obligación de los victimarios de reparar. El Acto Legislativo 01 de 2017 en su artículo 18 estableció el derecho a la reparación integral en el Sistema de Verdad Justicia, Reparación y no Repetición- SIVJRNR. El hecho de que no procedan acciones judiciales contra los beneficiario de amnistías, indulto que han sido sujetos de la renuncia a la prosecución

penal, no hace que no exista un deber de verdad y reparación a las víctimas. De igual forma, en virtud del Acto Legislativo 01 de 2017 se excluye la acción de repetición y llamamiento en garantía de los miembros de la Fuerza Pública, sin embargo, se conserva la reparación no monetaria. En cuanto a los ex combatientes de las Farc-Ep se ha establecido que la reparación es una obligación colectiva y que por tanto deben entregar los bienes, los cuales deben dirigirse a reparar las víctimas. En virtud de lo mencionado, el artículo 39 de la Ley Estatutaria, hoy objeto de objeciones, estipula que la reparación integral y material debe darse por parte de todos los que hayan causado daño con ocasión del conflicto.

3. Con esta objeción se está objetando la Constitución Política en su artículo transitorio 5, la sentencia C-647 DE 2017 y la decisión de la Corte Constitucional mediante la sentencia C-080 de 2018, esta última hizo un análisis normativo y jurisprudencial sobre la facultad de priorizar y seleccionar, concluyendo en los siguientes elementos. La selección y priorización es un elemento que hace parte de la justicia transicional y por ende de importancia para la objeción de la SIVJRN. La selección se constituye como un elemento para la investigación de los máximos responsables de graves violaciones de los DDHH e infracciones del DIH que se concreten en una violación de delitos de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra; la priorización es el elemento que permite establecer un orden estratégico para la investigación y juzgamiento. Lo mencionado debe ir en correspondencia con el aspecto fundamental que obliga a la JEP a que propendan por la selección de la mayor cantidad de hechos que sea posible investigar en un plazo razonable.

Señalan que el Presidente de la República desconoce el fallo de la Corte Constitucional en la que se establece que la renuncia al artículo 19 de la Ley Estatutaria es condicionada y que depende del aporte a los derechos de las víctimas. Finalmente, esta objeción significa un colapso de la JEP y la concentración de la justicia transicional en el eslabón más débil de la cadena de responsables que son soldados rasos y suboficiales.

4. Lo que afirma el Gobierno es erróneo dado que el presidente conserva facultades plenas como jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema autoridad administrativa para mantener el orden público y desarrollo de procesos de paz, esto en virtud de la Constitución Política. De igual forma, el Alto Comisionado conserva las funciones otorgadas por la ley. Contrario a esto, que es respetado por la Ley Estatutaria, la objeción presentada por el Gobierno antena contra la autonomía de la JEP, la cual puede en casos excepcionales o de fuerza mayor determinar quienes se someten a la JEP.
5. Las condiciones para el traspaso de competencia entre la jurisdicción ordinaria a la JEP está determinada por unas condiciones dadas por la Corte Constitucional. El art. 79 del Proyecto de Ley Estatutaria establece que la Fiscalía General de la Nación o el órgano

investigador de cualquier otra jurisdicción que opere en Colombia, continúa adelantando las investigaciones relativas a los informes relacionados con la conductas de competencia de la JEP, hasta el día que la sala de reconocimiento presente su resolución de conclusiones. Ya la Corte Suprema de Justicia, ha reiterado mediante jurisprudencia, que el imperativo de conocer la verdad, no permite que se suspenda el curso de las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General. En la misma providencia, sentencia C-025 DE 2018, se menciona que la suspensión se refiere a la competencia para adoptar decisiones que impliquen afectación a la libertad, la determinación de responsabilidad y la citación a prácticas de diligencia judicial, pero en lo demás, el proceso ha de continuar.

6. Esta objeción ni siquiera hace referencia a la Ley Estatutaria sino al artículo 19 del Acto Legislativo 01 de 2017 que prohíbe la extradición por hechos ocurridos durante el conflicto armado y señala que la justicia Transicional deberá certificar la fecha de los hechos cuando se alegue que ocurrieron después de la firma del Acuerdo. De forma clara hay una objeción a la Constitución y no a la ley.
7. Esta objeción desconoce la sentencia C-080 de 2018 de la Corte Constitucional sobre la exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, sino la postura de la Corte Suprema de Justicia en materia de extradición. La solicitud de pruebas en el trámite de extradición se define por la corte a favor de los derechos de víctimas dentro del SIVJRN. La facultad de revisar pruebas para determinar la extradición está dada por el art. 19 del Acto Legislativo 01 de 2017. La facultad probatoria se ajusta a la Constitución en tanto garantiza el debido proceso.

III. LAS OBJECIONES NO CUMPLEN CON LA CARGA DE ARGUMENTAR LOS PRESUNTOS EFECTOS DE INCONVENIENCIA DE CARÁCTER ECONÓMICO, POLÍTICO O SOCIAL

El pasado 11 de marzo, el Presidente de la República, IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, con firma de la Ministra de Justicia y el Ministro de Defensa, presentó ante el Congreso de la República objeciones sobre el proyecto de ley de la referencia, con fundamento en los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución. Las objeciones presentadas por el señor Presidente se exponen como de inconveniencia, sin embargo, su contenido se refiere a asuntos de constitucionalidad, como mostraremos ulteriormente. Esta situación da lugar a un escenario en el que: (i) el señor Presidente desconoce **que no proceden objeciones por inconstitucionalidad frente a proyectos de ley estatutaria**; y (ii) en vista del control previo ejercido por la Corte Constitucional frente al PLE, **esta corporación debe insistir en el PLE objetado, pues los artículos fueron declarados exequibles y el señor Presidente no aporta ningún argumento que controvierta su conveniencia política, social o económica.**

La Corte Constitucional en algunas oportunidades, a pesar del control previo que ha ejercido, ha asumido el estudio de demandas de inconstitucionalidad contra normas estatutarias y de manera



reiterada ha afirmado que “[e]n el caso de los proyectos de leyes estatutarias debe concluirse que no puede haber objeciones por inconstitucionalidad, como quiera que la Corte Constitucional ya dictó sentencia con efectos de cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.) (...) **Sólo puede haber, por tanto, objeciones por inconveniencia**”² (negritas propias); es decir que, en relación con el PLE 008/17 Senado- 016/17 Cámara, el Presidente de la República únicamente podía presentar objeciones por inconveniencia, esto es, **por motivos económicos, políticos o sociales** (Sentencia C-634 de 2015 M.P Mauricio González Cuervo).

Como resulta evidente, a través de objeciones de inconveniencia el señor Presidente de la República no **podría (i) intentar revivir disposiciones declaradas inexequibles; (ii) reabrir la discusión sobre la constitucionalidad de normas declaradas exequibles; (iii) revertir las decisiones de constitucionalidad condicionada; e (iv) ir contra interpretaciones directas de la Constitución hechas por la Corte Constitucional para variar el contenido normativo del proyecto revisado.** De hacer lo anterior, estaría en un escenario de objeciones por inconstitucionalidad, que proceden en otros proyectos legislativos distintos de aquellos que cuentan con control previo y automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

No obstante, una vez revisadas las objeciones presentadas por el presidente de la República, IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, se advierte de manera clara que **los temas que tratan fueron objeto de decisión constitucional definitiva por la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018 M.P Antonio José Lizarazo;** es decir, que **ninguno da cuenta de elementos de inconveniencia social, política o económica, sino que evidencian discrepancias jurídicas con la Corte Constitucional.** Como advertimos en la siguiente sección, todas las razones expuestas por el señor Presidente se refieren al alcance jurídico de alguna expresión, a algún condicionamiento hecho por la Corte Constitucional o a la interpretación constitucionalmente admisible de ciertas disposiciones del PLE.

Controvertir decisiones definitivas de constitucionalidad a través de una figura propia del procedimiento legislativo, trae consigo un grave **desconocimiento del principio de separación de poderes.** El señor Presidente, por un lado, hace caso omiso de la decisión definitiva de la Corte Constitucional respecto a la constitucionalidad del PLE, pronunciamiento que hace tránsito a cosa juzgada que tiene su razón de ser en la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y de la supremacía de la Constitución que la Corte Constitucional se encarga de proteger mediante sus funciones jurisdiccionales. Adicionalmente, lo anterior es un reflejo de la separación de poderes, en tanto las funciones del Estado están distribuidas de forma armónica en las distintas Ramas, sin que pueda existir usurpación de una sobre otra, para cuidar del delicado equilibrio que debe existir en el ejercicio del poder público.

² Sentencia C-011 de 1994 M.P Alejandro Martínez Caballero. Además ver: sentencias C-634 de 2015 M.P Mauricio González Cuervo y C-653 de 2016 M.P Luis Guillermo Guerrero



Es por lo anterior, que no es un capricho que la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de las normas recaiga exclusivamente en la Corte Constitucional (salvo contadas excepciones en otros órganos, como el Consejo de Estado), pues esto refleja una división de labores en la producción normativa, en el sentido de ser un continuum que en el presente caso tiene su mejor expresión. En virtud del fast track, todas las Ramas tenían participación puntual en la producción normativa; el ejecutivo tenía la iniciativa legislativa como responsable de garantizar la ejecución de ciertas medidas necesarias para la implementación del Acuerdo Final; el legislativo se encargaba de la deliberación democrática con el fin de dotar de legitimidad las decisiones; y la Corte Constitucional ejercía un control previo y automático con el fin de frenar cualquier posible exceso en el ejercicio de los poderes por parte de las otras dos Ramas.

Entonces, romper con ese equilibrio trae consigo el desprecio por las instituciones y por el control que debe existir de cada poder, que se ejerce tanto por la autolimitación como por los controles externos que son ejercidos por los otros poderes públicos. Si se aceptara que el Presidente puede, por vía de objeciones presidenciales, controvertir y desacatar decisiones de constitucionalidad definitiva de proyectos de ley que han surtido un proceso democrático y, además, obviar los procedimientos institucionales, estaríamos ante un escenario en el cual el ejecutivo se superpone a las demás Ramas, desvirtuando así un elemento medular de nuestro ordenamiento constitucional: la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos.

Usar herramientas retóricas para presentar sus objeciones como si fueran de inconveniencia, no les quita el carácter de reparos por inconstitucionalidad. Por el contrario, evidencian que a pesar de los estrictos límites fijados al ejercicio de sus poderes, el señor Presidente prefirió desafiar las competencias legítimas de la Corte Constitucional que para este caso, se concreta en su decisión definitiva sobre la constitucionalidad del PLE objetado.

En consecuencia, ya que las objeciones presidenciales presentadas no son de índole económica, política o social, sino que controvierten decisiones de constitucionalidad y dado que ya hubo control por parte de la Corte Constitucional, **el Congreso al dar trámite a las objeciones presidenciales no puede desconocer la decisión en firme de constitucionalidad**, y dado que no hay otro tipo de objeciones, no es procedente hacer modificaciones al proyecto de ley con base en los reparos del señor Presidente.

IV. ANÁLISIS DEL ALCANCE DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PLE 008/17 SENADO- 016/17 CÁMARA

Las objeciones del Presidente de la República al PLE 008/17 Senado- 016/17 Cámara recaen sobre seis artículos, a saber: el 7; 19 parágrafo 2; 63 inciso 8; 79 literal j; 150; y 153. No obstante, los argumentos que sustentan las objeciones presentadas no son de índole política, económica



o social, sino que se refieren a asuntos de constitucionalidad decididos en la sentencia C-080 de 2018.

Cada disposición objetada fue estudiada por la Corte Constitucional y sobre cada una la Corte decidió, la inexecutable de apartes, o bien su executable plena o condicionada. A continuación, evidenciamos que lo afirmado por el señor Presidente de República no responde a argumentos por inconveniencia, sino a objeciones que cuestionan la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria, o incluso atacan elementos contenidos en la sentencia antes mencionada. Para ello, presentaremos uno a uno el texto del artículo objetado, las razones expuestas por el señor Presidente y las consideraciones de la Corte Constitucional al respecto.

1. Objeciones al Artículo 7

Este artículo se refiere al deber de reparar a las víctimas como un elemento central del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

ARTÍCULO 7. REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS. Reparar integralmente a las víctimas está en el centro del “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y el establecimiento de una paz estable y duradera” del 24 de Noviembre de 2016, firmado por el Gobierno Nacional y la organización rebelde Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), por lo que en cumplimiento de dicho Acuerdo Final se procede a regular el funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Especial para la Paz.

En el documento presentado por el señor Presidente y sus Ministros de Justicia y Defensa señalan que la inconveniencia del artículo 7 radica en que, a su juicio, se omite establecer que, en el marco de las medidas de reparación integral, las FARC son titulares de la obligación de entregar sus bienes para contribuir con la reparación material; al respecto, señalan que ese elemento es necesario pues “**de acuerdo a la interpretación autorizada de la Corte Constitucional**, los victimarios son los primeros llamados a contribuir con sus propios bienes a la reparación integral de las víctimas”(página 8) (negritas propias).

Así como en las demás objeciones, este asunto ya fue objeto de decisión por parte de la Corte Constitucional (pgs 325-327). En la sentencia C-080 de 2018 la Corte Constitucional se refirió a lo dispuesto en **el artículo 18 del Acto legislativo 01 de 2017**, en el sentido de enfatizar que en esa disposición se reconoce el deber de quienes se sometan a la JEP de reparar integralmente a las víctimas y la posibilidad de hacerlo por mecanismos administrativos o judiciales. Asimismo, precisó que en dicho Acto Legislativo se extinguió la obligación de indemnizar judicialmente los daños causados por los combatientes, no obstante, las FARC mantenían la obligación de entregar los bienes con destino a la reparación de acuerdo con un inventario de los mismos.

Finalmente, la Corte reiteró que el deber de reparar por parte de quienes son sujetos de la Jurisdicción Especial para la Paz hace parte del régimen de condicionalidades que deben cumplir para acceder y mantener los tratamientos penales especiales; en concreto, señala la Corte Constitucional que **“conservan la obligación de reparación como parte del componente restaurativo de la sanción propia; la entrega de los bienes producto de actividades ilícitas; y la obligación de decir la verdad ante la JEP, la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas, como medida de satisfacción”** (pg. 327) (negritas propias).

Por tanto, sobre las objeciones a este artículo se puede concluir que (i) no se refieren a asuntos de inconveniencia porque tratan del **alcance del deber constitucional de reparar a las víctimas**, como está precisado en el Acto Legislativo 01 de 2017, que extinguió la obligación de indemnizar judicialmente los daños causados por los combatientes; y (ii) es un asunto sobre el que la Corte ya se pronunció en el sentido señalado, al estarse a lo fijado en el Acto Legislativo 01 de 2017 y reiterar que los miembros de las FARC tienen el deber de reparar y de entregar los bienes para contribuir a la reparación bien sea por vía judicial o administrativa.

1. Objeciones al parágrafo 2 del artículo 19

El artículo 19 se refiere al principio de selección para concentrar la acción penal en los delitos más graves y representativos y, respecto a las personas, en quienes tuvieron participación determinante. Al respecto, establece los criterios y límites de aplicación. El señor Presidente únicamente presentó objeciones al parágrafo 2 que señala:

ARTÍCULO 19. PRINCIPIO DE SELECCIÓN

(...)

PARÁGRAFO 2o. En ningún caso podrá renunciarse al ejercicio de la acción penal cuando se trate de delitos no amnistiables, según lo establecido en el parágrafo del artículo 23 de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016.

El señor Presidente sobre el parágrafo 2 del artículo 19 objeta la interpretación condicionada que hace la Corte Constitucional de la expresión *delitos no amnistiables*; es decir, **la objeción presentada no se refiere a la inconveniencia del parágrafo**, sino a las consideraciones hechas por la Corte Constitucional al momento de decidir sobre su exequibilidad. Al respecto, el señor Presidente señala que la interpretación hecha por la Corte Constitucional, en el sentido de precisar que los delitos no amnistiables se refieren a “crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio cometidos de manera sistemática y que pueden ser atribuidos a los máximos responsables”, conduce a que quienes no son máximos responsables de dichos delitos no rindan cuentas judiciales. El Presidente añade que solamente podrían no seleccionarse casos de *delitos no amnistiables* cometidos por quienes no son máximos responsables, de acuerdo al

condicionamiento de la Corte Constitucional, cuando “el Estado demuestra que investigó bajo estándares de debida diligencia las conductas”.

Al respecto, la Corte Constitucional, con base en el artículo 66 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2012 y en sus decisiones sobre la materia (sentencias C-579 de 2013 M.P Jorge Pretelt y C-674 de 2017 M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez), reitera el reconocimiento de la selección de casos como una estrategia admisible en nuestro ordenamiento constitucional ya que no se trata de una amnistía, ni de un tratamiento equivalente para agentes del Estado, sino de una estrategia para hacer eficaz y eficiente la persecución penal en escenarios de violaciones masivas a los Derechos Humanos y que está atada al cumplimiento del régimen de condicionalidades³. Es decir, que la objeción presentada por el señor Presidente ataca una línea jurisprudencial consolidada por la Corte Constitucional en relación con la potestad de seleccionar casos como una estrategia de persecución penal dentro de los mecanismos de justicia transicional.

De la objeción al párrafo 2 del artículo 19 se concluye que: (i) no es una objeción al proyecto de ley estatutaria, sino a una línea jurisprudencial de la Corte Constitucional que autoriza la selección en la persecución penal; y (ii) no obedece a objeciones de orden político, social o económico, sino a una discrepancia jurídica respecto al alcance de la facultad de selección de casos de la JEP.

2. Objeciones al inciso 8 del artículo 63

El artículo 63 se refiere a la competencia personal de la JEP; en concreto, el inciso 8 establece que en casos excepcionales la definición de la condición de miembro de las FARC podrá hacerla la Sala de Amnistía e Indulto de la Jurisdicción.

ARTÍCULO 63. COMPETENCIA PERSONAL.

(...)

La Sala de Amnistía e Indulto podrá excepcionalmente estudiar e incorporar los nombres de las personas que por motivos de fuerza mayor no fueron incluidos en el listado de acreditados por el Gobierno Nacional. En todo caso, la Sala de Amnistía solicitará información respecto de estas personas al Comité Técnico Interinstitucional, creado por el Decreto 1174 de 2016. En ningún caso, la Sala de Amnistía podrá considerar personas sobre las cuales la Oficina del Alto Comisionado

³ Este régimen se refiere a las condiciones que deben cumplir quienes se sometan a la JEP para recibir los tratamientos penales especiales. Las condiciones son: i) dejar las armas; ii) reconocer responsabilidad; iii) contribuir al esclarecimiento de la verdad; iv) contribuir a la reparación integral de las víctimas; v) liberar a los secuestrados; y vi) desvincular a los menores.



haya decidido su no acreditación. (El aparte subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional)

(...)

El señor Presidente objeta el inciso 8 del artículo 63 bajo el argumento de que dicha disposición deja serias dudas sobre el alcance de la facultad de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de verificar los listados y acreditar a los miembros de los grupos armados al margen de la ley que se sometan a un proceso de paz con el Gobierno Nacional. Adicionalmente, estima que la facultad de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de verificar las listas puede resultar ineficaz e intrascendente luego de la sentencia de la Corte Constitucional, pues, a su juicio, en los casos en que se adopte una decisión de exclusión de la lista, esta puede ser descartada por la autoridad judicial competente.

Por su parte, la Corte Constitucional respecto al inciso objetado decide su exequibilidad (salvo la expresión resaltada anteriormente), bajo el argumento de que dicha disposición permite garantizar el ejercicio de la competencia de la JEP por el factor personal. Conforme a lo precisado por la Corte Constitucional, garantizar el ejercicio de la competencia de la JEP redundaría en la garantía de los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los excombatientes que suscribieron el acuerdo de paz. Asimismo, la Corte Constitucional señala que su decisión permite salvaguardar el mandato constitucional establecido en el artículo 5 del Acto legislativo 01 de 2017 que precisa que la competencia de la JEP es preferente y exclusiva.

En el mismo sentido que otras objeciones, esta además de controvertir la decisión de la Corte sobre el inciso 8, ataca las consideraciones que llevaron a ese tribunal a adoptar dicho dictamen. El señor Presidente lo que realmente está atacando es la definición del alcance dado a la competencia de la Sala de Amnistía e Indulto y en su argumentación confunde la facultad constitucional para negociar con grupos al margen de la Ley, con la facultad constitucional de definir situaciones penales que le corresponde únicamente a las autoridades Judiciales, no a las administrativas.

De lo decidido por la Corte Constitucional sobre este asunto, en contraste con las objeciones presidenciales se evidencia que (i) ya fue un tema decidido en el análisis de constitucionalidad llevado a cabo por la Corte constitucional en el sentido de salvaguardar la competencia de la JEP fijada en el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2017; y (ii) lo argumentado por el señor Presidente busca revivir disposiciones declaradas inexecutable por la Corte Constitucional.

4. Objeciones al inciso 3 del literal j del artículo 79

El artículo 79 se refiere a las funciones de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad; en concreto, el literal j precisa las condiciones en las que cesará la competencia de la Fiscalía General de la Nación (FGN) de adelantar investigaciones contra



personas sometidas a la JEP. Puntualmente, el inciso 3 señala que mientras cesa su competencia la FGN solamente puede adelantar actos de investigación.

ARTÍCULO 79 FUNCIONES DE LA SALA DE RECONOCIMIENTO

(...)

J. (...)Atendiendo a la competencia exclusiva de la JEP sobre las conductas cometidas con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, conforme se establece en el artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017, los órganos y servidores públicos que continúen las anteriores investigaciones solo podrán realizar actos de indagación e investigación según el procedimiento que se trate absteniéndose de proferir sentencias, imponer medidas de aseguramiento, ordenar capturas o cumplir las que previamente se hayan ordenado, que involucren a personas cuyas conductas son competencia de la JEP (negrillas fuera del texto original del PLE pero resaltado en el documento de las objeciones)

El señor Presidente, en relación con sus reparos sobre este inciso, precisa que el condicionamiento hecho por la Corte Constitucional no define qué tipo de diligencias judiciales debe abstenerse de realizar la FGN u otro órgano investigador respecto de las personas y conductas competencia de la JEP. A juicio del señor Presidente, esta medida “limita indiscriminadamente las facultades de las autoridades judiciales para investigar, a riesgo de interferir en el derecho a la justicia de las víctimas y el deber estatal de investigar permanentemente las graves violaciones en el conflicto armado.” (pg.33).

Sobre este asunto, la Corte Constitucional, reiterando lo establecido en la sentencia C-025 de 2018 (M.P José Fernando Reyes Cuartas), señala que la forma como debe entenderse esa disposición es en el sentido de no suspender las investigaciones penales, pero sin ordenar medidas que afecten la libertad condicional de las personas sujetas a la competencia de la JEP, Indica la Corte Constitucional que la competencia de la FGN se mantiene vigente en relación con la búsqueda y recaudo de elementos materiales probatorios y evidencia física en orden a reconstruir la conducta motivo de averiguación.

Se advierte que **esta objeción no solo no corresponde a un motivo de inconveniencia, sino que pretende que el Congreso modifique una decisión de la Corte Constitucional sobre cómo interpretar la norma citada.** El texto del PLE remitido a la Corte Constitucional no habla de diligencias judiciales. Quien hace referencia a dicha potestad de las autoridades es la propia Corte Constitucional como forma de interpretar las limitaciones a las actuaciones de la Fiscalía. **El Congreso no puede entrar a modificar, por fuera de los procedimientos legislativos establecidos, algo que ni siquiera hace parte del texto legal, sino que es una consideración de la Corte como criterio de interpretación.** Cabe recordar que el Congreso reconoce que la Corte Constitucional es la máxima guardiana de la constitucionalidad del ordenamiento y en ese sentido debe abstenerse de cuestionar su labor.



En suma, sobre esta objeción puede concluirse que (i) no se refiere a una disposición contenida en el PLE; (ii) ataca una interpretación hecha por la Corte Constitucional sobre el texto del PLE; y (iii) desconoce que existe una línea jurisprudencial sobre la materia. Por tanto, es evidente que no se refiere a reparos sobre su inconveniencia, sino a críticas sobre el alcance que la Corte Constitucional le ha dado al apartado objetado.

5. Objeciones al artículo 150

El artículo 150 se refiere a la extradición de personas por conductas posteriores a la firma del Acuerdo Final:

ARTÍCULO 150: EXTRADICIÓN POR CONDUCTAS POSTERIORES AL ACUERDO FINAL. 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.

El señor Presidente considera que dicho artículo es inconveniente debido a que no precisa lo que ya fue dicho en la ley de Procedimiento de la JEP cuando expresa que la Sección de Revisión del Tribunal de Paz no puede practicar pruebas. A su juicio, no hacer esa precisión afectaría gravemente la cooperación judicial de Colombia con otros países.

Con respecto a esta consideración, la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018 indicó claramente que la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz debe disponer del material probatorio necesario para realizar la evaluación de extradición, **“sin perjuicio de que en ejercicio de sus competencias decrete las demás pruebas que considere necesarias para su decisión”**. Para reforzar dicha decisión, la Corte citó la sentencia del 30 de mayo de 2018 de la Corte Suprema de Justicia en la que se indicó que la Sección está habilitada para practicar pruebas “a fin de determinar la fecha precisa de realización de la conducta punible y, de esa manera, decidir el procedimiento apropiado”.

En ese mismo sentido, la Corte se volvió a pronunciar en la sentencia C-112 de 2019 al referirse a la constitucionalidad de lo regulado en Ley de Procedimiento de la JEP (Ley 1922 de 2018) con respecto a la prohibición de practicar pruebas, indicando expresamente que la JEP puede practicar pruebas solamente para determinar si la conducta se cometió antes o después de la firma del Acuerdo Final de Paz y que dicha facultad emana del artículo 19 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

Por las anteriores razones es evidente que (i) el presidente formula una objeción respecto de un problema que ya no existe como resultado de la decisión de la C-112 de 2019. (ii) que frente al tema la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en dos oportunidades precisando el alcance de la competencia de solicitar pruebas por parte de la Sala de Revisión del Tribunal para la Paz, en ese orden de ideas, sobre el asunto hay cosa juzgada constitucional y por tanto, la objeción carece de validez argumentativa.

6. Objeciones al artículo 153

Este artículo regula la figura de la extradición para particulares o agentes del Estado, y miembros de la Fuerza Pública que estén ofreciendo verdad plena:

“ARTÍCULO 153. EXTRADICIÓN DE QUIENES ESTÉN OFRECIENDO VERDAD ANTE EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN. No se concederá la extradición de otras personas que estén ofreciendo verdad ante el Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No repetición, antes de que terminen de ofrecer verdad”.

El presidente Duque objetó el anterior artículo por considerar que el mismo condiciona la extradición de “otras personas” al ofrecimiento de la verdad sin establecer ningún tipo de término ni oportunidad para hacerlo, y porque no señala si el trámite de extradición se suspende o cancela. A su juicio, lo anterior produce un incentivo perverso para el ingreso a la JEP de terceros bajo el ropaje de supuestos ofrecimientos de verdad y puede ser un mecanismo que permitiría eludir responsabilidades ante la Justicia de otros Estados.

La anterior objeción se enmarca nuevamente como una objeción de constitucionalidad que no le era dable al presidente interponer, porque la Corte ya había definido que dicha norma era constitucional por guardar “conexidad con el Acuerdo Final” y permitir “hacer prevalecer los derechos de las víctimas sobre otros objetivos de la cooperación judicial internacional que promueve la extradición”. La Corte después de indicar que el artículo está dirigido a “terceros”, esto es, particulares o agentes del Estado, y miembros de la Fuerza Pública que estén ofreciendo verdad plena, señaló que la razón de ser de la norma es la de “eliminar barreras que pudieran derivarse de la extradición de quienes estén ofreciendo verdad” y hacer prevalecer el dispositivo de verdad, el cual junto con los otros mecanismos de justicia, reparación y no repetición, tiene como objetivo brindar una solución integral para las víctimas en el marco del Acuerdo de Paz. En suma, la Corte encontró ajustado a la Constitución otorgar una suspensión de una extradición a terceros con el único fin de hacer prevalecer el derecho de las víctimas a la verdad.



En ese mismo sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-112 de 2019 indicó que el concepto de extradición de la Corte Suprema de Justicia debe ponderar la obligación del Estado de investigar a los máximos responsables, los objetivos del SIVJNR y los derechos de las víctimas y los compromisos internacionales en materia de extradición. Es decir, la Corte es la que debe ponderar en cada caso qué obligaciones o derechos priman, lo cual por supuesto, deberá hacerse atendiendo al nivel de cooperación de los vinculados.

Con respecto a la preocupación del presidente de que no hay claridad sobre si la solicitud de extradición se encuentra negada o suspendida, del contenido literal de la misma norma se desprende que las solicitudes se entienden simplemente suspendidas hasta tanto los comparecientes “terminen de ofrecer verdad”. Debe resaltarse que la anterior interpretación está en consonancia con el artículo 152 de la misma ley, el cual señala que la prohibición de extradición se aplicará únicamente a los integrantes de las FARC-EP y a personas acusadas de formar parte de dicha organización.

Por otro lado, no es cierto que no haya un término definido para ofrecer verdad, en tanto de conformidad con el literal f del artículo 84 del proyecto de ley estatutaria objetado, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la JEP, en relación con la comparecencia de los “terceros”, tiene competencia para definir su situación jurídica cuando estos se presenten voluntariamente solo dentro de “los 3 años siguientes de su puesta en marcha”, y en relación con el término dentro del proceso para decir la verdad de los comparecientes, el artículo 48 de la Ley 1922 de 2018 establece unos plazos perentorios cortos para cada etapa, por lo cual las declaraciones de verdad no están diseñadas para ser ilimitadas en tiempo.

En suma, se concluye que los argumentos expuestos por el presidente: (i) corresponden a interpretaciones de inconstitucionalidad que no se desprenden del contenido literal del artículo; (ii) son argumentos que desconocen que existen cosa juzgada porque ya hay dos decisiones de la Corte Constitucional al respecto y por tanto, no le es dable al presidente revivir un contenido con el que presenta una inconformidad pero que no constituye una verdadera inconveniencia; y (iii) no pueden intentar modificar la interpretación sistemática y armónica dada por la Corte Constitucional, podría, frente a su reparo y en ese escenario, presentar un proyecto de ley.

CONCLUSIÓN

De lo expuesto tenemos que las objeciones presidenciales no se refieren a asuntos de inconveniencia, sino que buscan revivir disposiciones inexequibles; debatir interpretaciones hechas por la Corte Constitucional; y desconocer el carácter definitivo del reconocimiento de la exequibilidad de varias de las normas objetadas. Por tanto, el señor Presidente se equivoca en el



procedimiento para modificar disposiciones incluidas dentro del PLE, que ya han sido objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional, vulnerando el principio de cosa juzgada constitucional y de paso la supremacía de la Constitución.

El gobierno del Presidente IVÁN DUQUE MÁRQUEZ ha asumido una posición que dificulta la implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (en adelante Acuerdo Final) y es importante destacar que debemos abogar por darle cumplimiento al Acto Legislativo 02 de 2016 que señala que: “[l]as 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.” (Negrillas propias). Ante esta situación, resulta de la mayor importancia la defensa de la institucionalidad y de la supremacía de la Constitución. Es por ello que el rol de la Corte Constitucional debe prevalecer en asuntos donde estén en juego decisiones sobre aspectos constitucionales, tanto por el mandato del artículo 4 de la Constitución, como por el respeto irrestricto a la separación de poderes, el sistema de pesos y contrapesos, y la colaboración armónica entre las Ramas del Poder Público.

El ataque a la norma estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz impide el pleno avance de la JEP y a su vez, pone en riesgo la garantía de los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de quienes se someten a ella. Es claro que, de ninguna manera, esta situación corresponde a un cumplimiento de buena fe con lo acordado y se presenta más como una estrategia retórica que no ofrece alternativas para superar las preocupaciones genuinas que existen respecto al funcionamiento de la JEP. Por ejemplo, el señor Presidente hace alusión constantemente al rechazo frente al juzgamiento en la JEP de los delitos cometidos en el conflicto contra menores; sin embargo, en las objeciones no se refiere al asunto, lo que muestra que su estrategia discursiva busca disociar y apelar al rechazo que genera en todos nosotros esa clase de delitos, pero no ofrece opciones viables y razonables para lograr una justicia efectiva para ese tipo de casos, desconociendo también, que la JEP justamente busca impartir justicia respecto a ese tipo de delitos considerados de la mayor gravedad.

Todo lo anterior, trae como consecuencia ineludible que la mejor vía para avanzar en la implementación del Acuerdo Final, conforme al AL 2/2017, y respetar la separación de poderes, es rechazar las objeciones presidenciales e insistir en el PLE objetado, que fue debatido en democracia y surtió el procedimiento constitucional correspondiente.

Cordialmente,



Carlos Ardila Espinosa
Representante a la Cámara

John Jairo Cárdenas Morán
Representante a la Cámara

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

José Daniel López Jiménez
Representante a la Cámara

David Racero Mayorca
Representante a la Cámara



PROPOSICIÓN

En mérito de lo presentado en el informe, le solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes:

1. **Rechazar las objeciones** presentadas por el señor Presidente IVÁN DUQUE MÁRQUEZ e **INSISTIR** en el PLE 008/Senado- 016/17 Cámara “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” en los términos aprobados por la Corte Constitucional; y
2. Una vez finalizado el trámite en la Corporación, a través de la Secretaría de Cámara de Representantes, remitir a la Corte Constitucional para que en cumplimiento de los artículos 241(8) y 153 de la Constitución, y 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 decida de manera definitiva sobre la constitucionalidad del mismo respecto al procedimiento de formación y al contenido de los artículos objetados.

Cordialmente,

Carlos Ardila Espinosa
Representante a la Cámara

John Jairo Cárdenas Morán
Representante a la Cámara

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

José Daniel López Jiménez
Representante a la Cámara

David Racero Mayorca
Representante a la Cámara