

Bogotá, D. C. 28 de julio de 2017.

Honorable Magistrado  
**Luis Guillermo Guerrero Pérez**  
Corte Constitucional  
E. S. D.

Expediente: RPZ0000003.

Referencia: intervención ciudadana del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia– dentro del proceso de control constitucional al Acto Legislativo 01 de 2017, *“Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y se dictan otras disposiciones”*.

César Augusto Rodríguez Garavito, Rodrigo Uprimny Yepes, Nelson Camilo Sánchez León, Xajamaña Domínguez Mazhari, Carlos Andrés Baquero, Hobeth Martínez Carrillo y Daniel Marín López, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, obrando en calidad de director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–, presentamos intervención ciudadana dentro del proceso de revisión constitucional al Acto Legislativo 01 de 2017, *“Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y se dictan otras disposiciones”*.

Dejusticia es un centro de investigación socio-jurídica dedicado a la promoción de los derechos humanos en Colombia y el Sur Global, a la garantía del interés público y al fortalecimiento del Estado de derecho. A lo largo de 12 años hemos realizado acciones de investigación, litigio e incidencia en distintos temas, incluyendo asuntos relacionados con la justicia transicional y la construcción de paz. Con el fin de presentar de manera más clara nuestros argumentos, la intervención se divide en dos partes sustanciales, precedidas de un resumen en el cual mostramos de forma sintética los principales puntos que queremos defender.

Tabla de contenido	
Resumen de la intervención	P. 2
1. ASPECTOS GENERALES	P. 6
I. El control de la Corte Constitucional a los Actos Legislativos encaminados a implementar el Acuerdo Final de Paz: doble juicio de competencia y juicio de sustitución doblemente ponderado	P. 6
II. El Sistema Holístico e Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición es Plenamente Compatible con la Constitución Política de 1991	P. 10

III. La Creación de la Jurisdicción Especial para la Paz es Constitucional, como realización de los postulados del Acuerdo Final y de Garantía de los Principios de la Constitución Política.	P. 12
2. ANÁLISIS CONCRETOS FRENTE A ALGUNAS FIGURAS PREVISTAS EN EL AL 1/2017	P. 33
I. Competencia de la JEP Sobre Terceros Civiles	P. 33
II. La Regulación de la Figura de la Responsabilidad del Mando	P. 41
III. La JEP no sustituye el pilar esencial del derecho fundamental al debido proceso	P. 51
IV. Sobre los Requisitos para Ser Magistrado o Magistrada de la JEP y el Principio Constitucional de Diversidad e Integridad Étnica y Cultural	P. 54
SOLICITUDES	P. 62

## RESUMEN DE LA INTERVENCIÓN

La primera parte de esta intervención aborda el análisis de tres aspectos generales, dos de los cuales fueron presentados por Dejusticia en la audiencia pública que la Corte Constitucional realizó el pasado 5 y 6 de julio de 2017 sobre el Acto Legislativo 1 de 2017 (en adelante AL 1/2017), y que ahora desarrollamos de forma sintética. Son estos los puntos acerca del tipo de control constitucional que debe realizar la Corte y la comprensión del AL 1/2017 como una reforma constitucional que introduce al ordenamiento jurídico colombiano un sistema holístico de justicia transicional.

Así, en primer lugar, desde Dejusticia hemos presentado ante la Corte Constitucional los argumentos que nos llevan a plantear que el control constitucional a los actos legislativos que se expidan mediante el procedimiento legislativo especial (*fast track*) debe expresarse en un *'doble juicio de competencia'* y que el juicio de sustitución debe ser *'doblemente ponderado'*. Por lo menos son cuatro las tesis fundamentales que nos permiten llegar a esa propuesta, a saber: (i) los procesos transicionales tienen en común que son complejos y plantean retos frente a los cuales el derecho no siempre tiene una respuesta clara; (ii) la Constitución política de 1991 surge de procesos de paz, incorpora el derecho a la paz y está abierta a la paz; (iii) ni el Acuerdo Final ni las normas que se expidan para implementarlo resultan extraños a la Constitución Política vigente, porque ésta permite las transformaciones profundas que requiere la paz y el Acuerdo Final puede ser visto como un momento del ciclo pacificador iniciado en 1991; (iv) todos estos elementos inciden en el tipo de control que debe realizar la Corte Constitucional, pues debe ser sensible al contexto transicional que atraviesa el país.

De ahí que en el primer nivel del juicio de competencia la Corte deba verificar que la norma analizada no contraviene los contenidos del Acuerdo Final y, por el contrario, representa un desarrollo razonable del mismo. Esto implica que basta con comprobar que la norma tenga una conexidad objetiva y razonable con el Acuerdo Final, y que esté encaminada a agilizar la implementación del acuerdo y dar garantías de su cumplimiento. En otras palabras, la conexidad y la estricta necesidad no pueden ser revisadas con el rigor impuesto a normas (decretos con fuerza de ley) que expide el ejecutivo en uso de facultades extraordinarias. En el segundo nivel del juicio de competencia, dedicado al juicio de sustitución, la Corte debe ser particularmente cautelosa para sortear efectivamente los peligros del dilema contra mayoritario que, en el caso de reformas constitucionales para

implementar el Acuerdo de Paz, pueden tener consecuencias mucho más gravosas dada la magnitud política y social de lo que está en juego. De ahí que proponamos que la Corte incluso efectúe una ponderación entre el pilar de la constitución que eventualmente se vería sustituido con la reforma y el pilar fundamental de la *búsqueda de la paz*.

En segundo lugar, sostenemos que el diseño institucional adoptado en el AL 1/2017, en términos generales, se ajusta a la Constitución Política y a los parámetros del derecho internacional definidos para la implementación de la justicia transicional. El Acto Legislativo regula de manera holística la institucionalidad encaminada a garantizar los derechos de las víctimas, al crear componentes de verdad, justicia, reparación y no repetición que se consolidan en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante SIVJRNR). El enfoque holístico de la justicia transicional toma gran relevancia, pues la implementación de los mecanismos encaminados a obtener verdad, justicia, reparación y no repetición genera un balance adecuado para garantizar los derechos de las víctimas basado en relaciones de condicionalidad. Por eso el examen de constitucionalidad de los distintos componentes del SIVJRNR no puede realizarse de manera separada, pues todos ellos garantizan los derechos de las víctimas de manera inescindible. De ahí que el examen de constitucionalidad que lleve a cabo la Corte debe ser muy ponderado, con el fin de permitir que varios detalles del diseño institucional sean desarrollados por el legislador en normas de implementación, y que aspectos de interpretación específica puedan ser desarrollados por las instituciones creadas.

Así abordamos al tercer punto de la parte general de nuestra intervención. En este sostenemos que la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP) como el componente de justicia del SIVJRNR establecida primordialmente en el artículo transitorio 1 y el capítulo III del AL 1/2017 que crean la JEP y enmarcan su naturaleza, contenido y alcance, es constitucional porque:

- i) Realiza los postulados del Acuerdo Final y, por tanto, se circunscriben dentro de las competencias que tiene el legislador para proferir reformas constitucionales mediante el trámite legislativo especial (*fast-track*). La promulgación del AL 1/2017 que crea la JEP como componente de justicia del SIVJRNR está dentro de los límites fijados por esta honorable Corte para la expedición de normas bajo el mecanismo legislativo especial de *fast-track*, lo cual se materializa en la satisfacción de los criterios de competencia material, conexidad, finalidad y justificación razonable;
- ii) Es una expresión del ejercicio de la función jurisdiccional contemplada en la Constitución; en nuestro criterio la Constitución Política permite que distintas autoridades estatales ejerzan funciones jurisdiccionales. La JEP, como jurisdicción especial, con competencia limitada a los hechos del conflicto armado y de carácter transitorio, es una expresión de dicho postulado constitucional.
- iii) Garantiza principios de la Constitución Política como la obligación de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y el principio de rigidez específica de la Constitución. En otras palabras, consideramos que la

creación de una nueva jurisdicción especial para procesar los hechos cometidos directa o indirectamente durante el conflicto armado garantiza principios de la Constitución que han sido definidos por esta honorable Corte en su jurisprudencia. Por tanto, se encuentran dentro de los límites de competencia del constituyente secundario para realizar cambios a la Constitución Política.

En la segunda parte de la intervención analizamos la constitucionalidad de algunas disposiciones o temas concretos, a saber: i) la competencia de la JEP sobre terceros civiles; ii) la figura de la responsabilidad de mando prevista en el artículo 24 del AL 1/2017; iii) la ausencia de sustitución constitucional de la JEP en relación con el pilar esencial del derecho fundamental al debido proceso; iv) los requisitos para ser magistrado o magistrada de las diferentes salas y el Tribunal para la Paz que conforman la JEP.

En relación con el primero de esos temas, el artículo transitorio 16 del AL 1/2017 regula la competencia de la JEP sobre los terceros civiles y establece los estándares para su procesamiento por su participación activa o determinante en la comisión de graves violaciones de los derechos humanos y graves infracciones al DIH. Esta disposición es fundamental pues está encaminada a determinar la situación jurídica de los no combatientes, garantizándoles su seguridad jurídica, y, además, permite tratar en un mismo escenario judicial a todos aquellos que se vieron inmersos en la atrocidad del conflicto armado. Igualmente, el artículo faculta a la JEP para que le otorgue a terceros civiles los beneficios judiciales propios de la justicia transicional siempre y cuando se comprometan a satisfacer los derechos de las víctimas. Finalmente, este artículo transitorio dota de criterios a los magistrados de la JEP para diferenciar aquellos terceros civiles que contribuyeron, financiaron o participaron de las atrocidades del conflicto de manera voluntaria, de aquellos que lo hicieron de manera coaccionada u obligada por los actores armados.

Consideramos que en los términos antes expuestos este artículo es conexo con lo convenido en el Acuerdo Final y regula uno de sus ejes centrales en materia de competencia de la JEP, que es garantizar el cierre jurídico de los hechos del conflicto armado con respeto de la obligación del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y las graves infracciones del DIH. Sin embargo, advertimos que estas finalidades del artículo transitorio 16 se cumplen siempre y cuando se entienda que el estándar de “*participación activa o determinante*” que incluye la norma abarca distintas modalidades de colaboración entre los terceros civiles y los grupos armados al margen de la ley. Una interpretación restringida de este estándar que, por ejemplo, excluya casos como la financiación de dichos grupos, iría en detrimento de los propósitos de cierre jurídico de la JEP y podría representar un obstáculo para garantizar el deber de investigar y juzgar las atrocidades cometidas directa o indirectamente en el conflicto armado colombiano.

En relación con la figura de la Responsabilidad de Mando prevista en el artículo 24 del AL 1/2017, sostenemos que, en términos generales, quedó suficiente y adecuadamente regulada en la reforma constitucional. De un lado, el legislador respetó la competencia material que tenía para expedir reformas a la Constitución a través del *fast track*, pero también la figura guarda una estrecha relación de conexidad y finalidad con el Acuerdo Final, porque la responsabilidad del mando estaba prevista en varios párrafos del Acuerdo pero también porque su introducción al ordenamiento jurídico colombiano está claramente encaminada a

“*agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final*”. Además, como el resto del AL 1/2017, esta norma satisface plenamente el requisito de la razonable necesidad puesto que su expedición fue precedida de suficiente debate en el seno del Congreso de la república y su expedición a través del *fast-track* era indispensable para completar el entramado institucional y normativo fundamental para hacer viable la transición.

No obstante, la forma como quedó regulada la responsabilidad del mando en el artículo 24 del AL 1/2017 permite una interpretación que podría llegar a sustituir algún pilar de la Constitución Política de 1991. Esto es así porque permitiría asumir que:

- (i) Solo aplica a los altos mandos de las fuerzas militares y no a los altos mandos guerrilleros, lo cual generaría un trato distinto que no tendría justificación constitucional y además produciría cierto grado de inseguridad jurídica frente a los comandantes guerrilleros, quienes eventualmente podrían ser perseguidos por la Corte Penal Internacional al no haber respondido en este proceso transicional por los crímenes atroces cometidos por sus subalternos. De ahí que una interpretación razonable del Artículo 24 del AL 1/2017 lleve a considerar que incluye también a los altos mandos guerrilleros;
- (ii) La norma prevé unas condiciones para determinar cuándo existe control o mando efectivo de un comandante sobre los subalternos que han cometido una conducta reprochable, pero ordena que dichas condiciones sean concurrentes. Si bien es útil que, a modo de orientación para el operador jurídico, la norma señale algunos criterios para facilitar la determinación del mando o control efectivo, hacer que dichos requisitos sean concurrentes establece un parámetro probatorio excesivamente alto y riguroso que podría conducir a la imposibilidad de probar el mando efectivo. Es por esto que tales requisitos deben ser vistos como criterios orientadores, pero no como condiciones concurrentes para determinar el mando efectivo;
- (iii) El inciso segundo del artículo 24 del AL 1/2017 exige que el comandante respectivo tuviera un conocimiento cierto o efectivo de la conducta reprochable cometida por sus subalternos. Se trata, entonces, del estándar del *conocimiento efectivo*, según el cual el comandante debería saber más allá de toda duda lo que sus subordinados hubieran hecho y haber actuado en consecuencia. No obstante, este estándar contradice el derivado del derecho internacional consuetudinario o del derecho penal internacional, en donde se ha venido decantando el estándar del *conocimiento inferido* (Art. 86 del Protocolo I a los Convenios de Ginebra) y el del *conocimiento presunto* (Art. 28 del Estatuto de la Corte Penal Internacional). Para que la norma en estudio no contravenga estos estándares internacionales, debería entenderse que exige, por lo menos, el conocimiento inferido, según el cual los superiores responden por los crímenes de guerra cometidos por sus subalternos si “*sabían o poseían información que les permitiera concluir, en las circunstancias del momento, que ese subordinado estaba cometiendo o iba cometer tal infracción (...)*”

Así las cosas, consideramos que una interpretación acorde con el ordenamiento jurídico interno y con las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derecho humanitario, debe conducir a entender que el artículo 24 del AL 1/2017 aplica para altos mandos militares y guerrilleros, enuncia unos criterios o condiciones (no concurrentes) para determinar el mando o control efectivo y exige de aquellos mandos un *conocimiento inferido* de la conducta de sus subalternos.

En la tercera sección de la segunda parte presentamos algunos argumentos encaminados a demostrar que la Jurisdicción Especial para la Paz no sustituye el pilar esencial del debido proceso. Sostenemos que la prohibición de retroactividad en materia penal es una garantía primordial en cualquier Estado de Derecho, y que como expresión del principio de legalidad, es absoluta en términos sustantivos, es decir, respecto de los delitos y las penas. Sin embargo, dicha prohibición no excluye *per se* la creación de tribunales posteriores a las conductas cometidas, siempre y cuando su creación se fundamente en razones objetivas, se garantice la imparcialidad e independencia del tribunal, se respeten las garantías mínimas del debido proceso de las personas procesadas, y se introduzca a través del procedimiento normativo respetuoso de las reglas del Estado de Derecho.

Finalmente, argumentamos que los requisitos previstos en el artículo 7 para acceder a los cargos de magistrado o magistrada de las salas y el tribunal que conforman la JEP, específicamente los de tiempo de experiencia y tipo de actividad, deben interpretarse a la luz del principio constitucional de la diversidad e integridad étnica y cultural para que garanticen la pluralidad en la conformación de dichas instancias. Para ello, argumentamos que resulta de utilidad acudir a la doctrina constitucional de la *excepción por diversidad étnica y cultural* que sirve fundamento para no aplicar requisitos legales o adoptar medidas afirmativas que permitan remover obstáculos que afectan a ciertos grupos poblacionales, como es el caso de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes, negras, palenqueras, raizales y Rrom. Así las cosas, sostenemos que la excepción por diversidad étnica y cultural habilita un entendimiento de los requisitos del artículo 7 que conduzcan a contabilizar el tiempo de experiencia incluso desde antes de que la persona se gradúe como abogada y que incluya actividades que no están comúnmente asociadas al ejercicio de la profesión jurídica. Proceder de otra manera podría significar una vulneración al pilar constitucional de la diversidad étnica y cultural.

## **1. ASPECTOS GENERALES**

### **I. El control de la Corte Constitucional a los Actos Legislativos encaminados a implementar el Acuerdo Final de Paz: *doble juicio de competencia y juicio de sustitución doblemente ponderado*<sup>1</sup>**

Como hemos sostenido en otras ocasiones, el control constitucional automático, único y posterior a la entrada en vigencia de los actos legislativos que se expidan mediante el

---

<sup>1</sup> Esta sección reproduce, con algunas breves variaciones, el primer apartado de la intervención presentada por Dejusticia en el control de constitucionalidad al Acto Legislativo 2/2017. Esta, a su vez, recoge las tesis principales presentadas por el profesor Rodrigo Uprimny en la Audiencia Pública que tuvo lugar en la H. Corte Constitucional el pasado 5 de julio de 2017.

procedimiento legislativo especial (*fast track*) debe ser '*doblemente ponderado*'. Nuestra propuesta se sustenta en cuatro consideraciones.

En primer lugar, *los procesos transicionales tienen en común que son complejos y plantean retos frente a los cuales el derecho no siempre tiene una respuesta clara*. Lo político, cuya manifestación se da en las negociaciones y en los acuerdos alcanzados entre las partes, se interrelaciona de distintas maneras con lo jurídico, concretado a su vez en el sistema constitucional vigente o que se establecerá como parte de la transición. En algunos casos, el derecho gobierna fuertemente lo político y la transición ocurre dentro de un marco normativo preestablecido, como ocurrió como el proceso de desmovilización de las AUC entre 2003 y 2006, que no implicó un proceso de cambio constitucional; mientras que en otras ocasiones el derecho solo desempeña un rol habilitante de la transición, como fue el caso de la célebre *constitución transicional* sudafricana. Otras situaciones, como el actual caso colombiano, se ubican en ese término medio para el cual no tenemos un concepto claro, puesto que no nos encontramos en un momento plenamente constituyente en el que se vaya a renovar en su totalidad el pacto político, pero tampoco en uno de absoluta normalidad pues es indudable que la transición impacta nuestro orden constitucional.

Sin embargo, la dualidad en la que nos encontramos no conduce a un callejón sin salida. *Nuestra Constitución Política no es una constitución permanente que de forma obligatoria se sustituya por la transicionalidad, sino que a ella le es inherente una apertura a la paz que le permite aceptar transformaciones profundas que hagan factible el momento transicional*. La Constitución Política de 1991 surgió de los procesos de paz de la década de los ochenta y, en ese contexto, se propuso pacificar el país dando paso a una apertura democrática del sistema político colombiano. Así, la Constitución política de 1991 surge de procesos de paz, incorpora el derecho a la paz y está abierta a la paz.

Pero de cara a la actual coyuntura crítica y extraordinaria en que nos encontramos, la Constitución enfrenta una paradoja en la consecución de la paz: si bien su propósito central es conseguir la convivencia pacífica en el territorio nacional, su texto no regula todos los asuntos que hagan posible un proceso de paz en el marco constitucional. El Acuerdo Final intenta precisamente resolver esa paradoja. *Es por ello que este documento y las normas que se expiden para su desarrollo no son extraños a la Constitución del 91. Por el contrario, éstos son una expresión del momento constituyente de 1991, en la medida en que permiten continuar el cierre del ciclo pacificador iniciado en aquel entonces*. Nos encontramos, así, en uno de los momentos constitucionales que dan cierre a un proceso constituyente iniciado hace más de dos décadas atrás, el cual demanda distintos ajustes institucionales, apoyo político y un andamiaje jurídico que tienda puentes entre la Constitución de 1991 y el Acuerdo Final.

En este escenario, la Corte Constitucional juega un rol crucial porque asegurará que los desarrollos del Acuerdo Final se ajusten a la Constitución de 1991 y que ésta conserve su supremacía normativa<sup>2</sup>. Por esta razón, las deliberaciones constitucionales deben tomar en

---

<sup>2</sup> Sobre el papel de tribunales constitucionales en procesos de paz, Ver, UPRIMNY YEPES, Rodrigo y SANDOVAL ROJAS, Natalia. La relación entre tribunales constitucionales y procesos de paz. Análisis comparado. En: GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y CEBALLOS BEDOYA, María Adelaida. (Eds.)

consideración que somos una democracia particularmente imperfecta debido a la presencia del conflicto armado. No es cierto que solo hasta que tengamos justicia social, sistemas más eficientes de justicia o determinadas condiciones sociales, cesará el conflicto armado. La duración y persistencia de las confrontaciones armadas demuestran que es necesario que cese el conflicto armado para que se produzcan mayores garantías para la movilización por la justicia social y que los ingentes recursos que actualmente se desvían al gasto militar y a la seguridad, se destinen a las exigencias de la igualdad. Por eso, los derechos de las víctimas deben pensarse de forma sensible a la paz, de la misma forma en que debe pensarse la paz de forma sensible a los derechos de las víctimas. Es por ello que *no resulta razonable un control constitucional que, en aras de mantener incólumes los pilares esenciales de la Constitución, impida una adaptación al contexto transicional que atraviesa el país y desconozca la complejidad que caracteriza este tipo de procesos.*

Esto nos lleva a considerar que el control constitucional ejercido por la Corte a las normas de implementación, y particularmente a los actos legislativos, debe concretarse en un *“doble juicio de competencia”* y, a partir de este, en un *“juicio de sustitución doblemente ponderado”*. El primer nivel del juicio de competencia se encamina a verificar si en la aprobación de normas vía *fast track* hubo o no un ejercicio legítimo de la competencia extraordinaria, pero limitada, que ha sido otorgada al Congreso en el Acto Legislativo 1 de 2016. Por lo tanto, se trata de establecer que la norma analizada no contravenga los contenidos del Acuerdo Final y, por el contrario, represente un desarrollo razonable del mismo. Esto significa que si se demuestra que la reforma constitucional tiene una conexidad objetiva y verificable con el Acuerdo Final, y además busca desarrollarlo, entonces la Corte debe entender que esto es posible incluso si se incorporan elementos novedosos, siempre y cuando esos ingredientes nuevos guarden una conexidad razonable con el Acuerdo Final. Se debe recordar que la Corte ha advertido que el procedimiento legislativo especial no está diseñado *“para introducir reformas constitucionales temáticamente inconexas con el acuerdo, pues el Congreso carecería de competencia para implantarlas por este procedimiento”*<sup>3</sup>.

Adicionalmente, dado que, en el caso de las reformas constitucionales expedidas mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, que se desarrolla en el Congreso, se satisfacen niveles más que aceptables de publicidad y deliberación política, basta con comprobar que la norma tenga una conexidad objetiva y razonable con el Acuerdo Final y que esté encaminada a agilizar la implementación del acuerdo y dar garantías de su cumplimiento. Así, la conexidad y la estricta necesidad no pueden ser revisadas con el rigor

---

Democracia, justicia y sociedad: diez años de investigación en Dejusticia. Bogotá, D.C.: Dejusticia, pp. 378-392.

<sup>3</sup> Ver, sentencia C-699/2016, M.P. María Victoria Calle Correa. Sobre este punto, la Corte Constitucional en la sentencia C-332 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, insistió que *“(...) el Congreso está llamado a prever fórmulas jurídicas que desarrollen los contenidos del Acuerdo Final, sin que haga parte del ámbito propio del procedimiento legislativo especial, previsiones que desconozcan los contenidos del Acuerdo.”*, por lo que *“(...) tiene una restricción específica para adoptar medidas que no guardan relación con el Acuerdo, puesto que ello desconocería el criterio de conexidad que ha fijado la jurisprudencia constitucional para la validez de las reformas constitucionales y legales adoptadas bajo el procedimiento legislativo especial y las facultades extraordinarias de que trata el Acto Legislativo 1 de 2016.”*



impuesto a normas que, como los decretos con fuerza de ley, las expide el ejecutivo en uso de facultades extraordinarias.

El segundo nivel del juicio de competencia corresponde al *juicio de sustitución doblemente ponderado* que la Corte puede realizar sobre los actos legislativos mediante los cuales se implemente el Acuerdo Final. En este ejercicio, la Corte debe ejercer de forma vigorosa la modestia republicana y, por lo tanto, ser lo suficientemente prudente para reconocer la complejidad implícita en los momentos transicionales posteriores a la suscripción de un acuerdo de paz y sensible ante las transformaciones profundas que sean necesarias para hacer posible la transición<sup>4</sup>.

Así mismo, la Corte debe ponderar el pilar fundamental de *la búsqueda de la paz* con los otros pilares que puedan llegar a ser impactados por la reforma constitucional que esté siendo analizada. En otras palabras, dadas las particularidades de un proceso de transición y la probable tensión entre las normas constitucionales y aquellas que se expidan en desarrollo del Acuerdo Final, el juicio de sustitución debe ser más flexible y valerse metodológicamente de una ponderación que permita resolver con una formula maximalista las tensiones entre los principios subyacentes y el valor de la paz. Según este planteamiento, se debe privilegiar interpretaciones de las reformas constitucionales que faciliten el máximo respeto de los derechos o principios que están en el centro de los procesos transicionales, como la paz y los derechos de las víctimas. Una aplicación rígida del juicio de sustitución, como si se tratara de evaluar la constitucionalidad de una reforma en tiempos de normalidad plena, podría contrariar los objetivos de la justicia transicional que dan sentido a todas las normas proferidas mediante el *fast track*.

Además, la Corte Constitucional debe ser particularmente precavida, puesto que los riesgos del *dilema contramayoritario* tienen consecuencias más profundas cuando se trata del control constitucional de actos legislativos en un contexto transicional. Por estas razones el Tribunal Constitucional debe prestar especial atención para no confundir el pilar fundamental de la Constitución que sirva de parámetro para realizar el control, con la expresión concreta o forma regulativa que adopte el pilar; tener presente que la determinación de los pilares es un ejercicio jurisprudencial y ello entraña el riesgo de un excesivo arbitrio judicial; recordar que las reformas constitucionales, incluidas las adoptadas a través del procedimiento legislativo especial, gozan de una mayor legitimidad

---

<sup>4</sup> En otras ocasiones hemos ejemplificado el alcance de dichas transformaciones profundas de la siguiente manera: supongamos que en el Acuerdo Final se hubiera pactado que para tener una mejor democracia adoptáramos un régimen parlamentario y abandonáramos el régimen presidencial; en un Acto Legislativo ordinario una transformación semejante podría implicar una sustitución de la constitución, por lo que la Corte tendría que concluir que un cambio de tal envergadura, en tanto modifica la forma de gobierno, solo podría realizarse por intermedio de una Asamblea Constituyente. Pero en el contexto de un proceso de paz, en aras de materializar la paz, la adopción de este tipo de rediseños institucionales, que caben perfectamente dentro del principio de separación de poderes (pues nadie diría que el parlamentarismo niega la separación de poderes, sino que es una reformulación profunda de dicho principio), resulta totalmente admisible. Esto es aún más cierto en el caso de una constitución abierta a la paz y abierta a las transformaciones profundas, como la Constitución Política de 1991. Ante una situación semejante es que la Corte Constitucional debe ponderar la paz con los otros pilares de la Constitución, así como con el contexto de unas guerrillas que se han desmovilizado en la búsqueda de una paz profunda. Ver la intervención del profesor Rodrigo Uprimny en la Audiencia Pública que tuvo lugar en la Corte Constitucional el pasado 4 de julio de 2017.

democrática; y tener presente que el juicio de sustitución siempre conlleva el riesgo de propiciar un cierre democrático debido al trámite estricto que requieren los actos legislativos para su aprobación.

Estos son, entonces, todos los elementos que definen la naturaleza y el alcance del control constitucional de los actos legislativos que implementan el Acuerdo Final y que, por lo tanto, deberán guiar la labor del Tribunal en este caso.

## **II. El sistema holístico e integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición es plenamente compatible con la Constitución Política de 1991<sup>5</sup>**

El diseño institucional adoptado en el AL 1/2017, en términos generales, se ajusta a la Constitución Política y a los parámetros del derecho internacional definidos para la justicia transicional. Esta afirmación se apoya en que el AL 1/2017 regula de manera holística la institucionalidad encaminada a garantizar los derechos de las víctimas, al crear componentes de verdad, justicia, reparación y no repetición que se consolidan en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Así, el examen de constitucionalidad del AL 1/2017 debe partir del enfoque holístico de los componentes del SIVJRNR en el marco de la justicia transicional.

Dicho enfoque se sustenta en que los juicios penales constituyen un componente necesario pero no suficiente para garantizar los fines de la transición. Así lo ha expresado el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de la ONU, Pablo de Greiff, quien desde su primer informe en 2012, señaló que *“los cuatro componentes del mandato, a saber, la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, constituyen una serie de áreas de acción interrelacionadas que pueden reforzarse mutuamente en el proceso de subsanar las secuelas del abuso y la vulneración masivos de los derechos humanos”*<sup>6</sup>. De esta forma, es deseable que junto con los mecanismos judiciales existan mecanismos extrajudiciales de verdad, así como medidas de clemencia punitiva (amnistías), medidas administrativas de reparación integral y políticas de reforma a las instituciones.

El enfoque holístico es altamente contextual. De ahí que el tipo de mecanismos y medidas específicas que se establezcan depende de las características del conflicto que pretende ser superado. Como hemos sostenido en Dejusticia, *“[l]a fortaleza del enfoque holístico o integral se debe a que reconoce tanto las bondades como las limitaciones de cada uno de los instrumentos de justicia transicional, y a partir de esto procura la búsqueda de fórmulas que permitan aprovechar sus ventajas, así como reducir sus riesgos y suplir sus*

---

<sup>5</sup> Esta sección reproduce, con algunas modificaciones, la intervención hecha por el Director de Dejusticia, César Rodríguez Garavito, en la audiencia pública que tuvo lugar en la Corte Constitucional el pasado 6 de julio de 2017.

<sup>6</sup> Ver, Asamblea General de las Naciones Unidas. A/HRC/21/46. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. 9 de Agosto de 2012. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46_sp.pdf)>, consultado el 19 de julio de 2017. párr. 21, p. 7.

*limitaciones. De hecho, la necesidad de combinar distintos instrumentos viene dada por la misma multiplicidad de fines a los que apunta la justicia transicional, así como por el campo de tensiones en el cual está inserta”.*<sup>7</sup>

El análisis sobre el tipo de mecanismos y medidas a implementar no se refiere a si juzgar o no, pues esto es una obligación del Estado; se refiere a en qué medida y cómo hacerlo. Este análisis debe hacerse en dos niveles. Por un lado, el nivel de lo factible, donde se cuestiona lo que es posible hacer en una transición dada la masividad de las atrocidades cometidas durante el conflicto. Por otro lado, el nivel de lo que específicamente se debe hacer. Esto implica “*ahondar en lo que razonablemente cabe esperar de los juicios penales en un contexto de transición y en el mejor modo en el que pueden articularse con las otras dimensiones de la justicia transicional*”.<sup>8</sup>

De esta manera, el enfoque holístico de la justicia transicional toma gran relevancia, pues la implementación de los mecanismos encaminados a obtener verdad, justicia, reparación y no repetición genera un balance adecuado para garantizar los derechos de las víctimas. Este balance, justamente, se logra con la creación del SIVJRNR, establecido en el AL 1/2017. Dicho Sistema está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la JEP; las medidas de reparación integral para la construcción de paz, y las garantías de no repetición.

Así, el AL 1/2017 reconoce la importancia del componente de justicia penal para satisfacer los derechos de las víctimas, pero también, de los componentes de verdad, de reparación (individual, colectiva, material y simbólica), y de garantías de no repetición. La visión holística también se deriva de la interconexión que el AL 1/2017 establece entre los distintos componentes del SIVJRNR<sup>9</sup>, por lo que es importante insistir en la necesidad de garantizar la condicionalidad de los componentes del SIVJRNR para que el tratamiento especial en materia de justicia se condicione efectivamente al cumplimiento de los componentes de verdad, reparación y no repetición.

De acuerdo con estos planteamientos, el examen de constitucionalidad del AL 1/2017 debe realizarse de manera integral de modo que incluya en su espectro de análisis todo el sistema y no solo una de las figuras o mecanismos. Un examen de este tipo, que analiza las disposiciones de forma complementaria y no de manera aislada, ha sido realizado por la Corte Constitucional en otras circunstancias, como por ejemplo en los tratados de libre comercio.<sup>10</sup> En efecto, al examinar la constitucionalidad de leyes que incorporan este tipo de tratados, la Corte ha estimado que una medida favorable al Estado contraparte (por ejemplo, la protección de la propiedad intelectual de los ciudadanos o empresas de dicho Estado), debe ser analizada a la luz del conjunto del tratado, que incluye también medidas de compensación favorables al Estado y a la sociedad colombiana (como el acceso al

---

<sup>7</sup> UPIMNY, Rodrigo, SÁNCHEZ, Luz María y SÁNCHEZ, Nelson Camilo. Justicia para la Paz. Crímenes Atroces, Derecho a la Justicia y paz negociada. Bogotá, D.C.: Dejusticia, 2014. p. 95.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 100.

<sup>9</sup> Acto Legislativo 01 de 2017, Artículo 1º, Artículo transitorio 1º.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencia C-620 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio.

mercado del Estado contraparte). Aunque, por supuesto, la justicia transicional es un asunto distinto al comercio internacional, los juicios constitucionales holísticos no son ajenos a la sólida jurisprudencia de la Corte y, *mutandis mutandi*, pueden aplicarse al asunto que ocupa la atención de la Corte.

En este caso, la concepción holística de la justicia transicional permite concluir que el examen de constitucionalidad de los distintos componentes del SIVJRNR no puede realizarse de manera separada, pues todos ellos garantizan de manera inescindible los derechos de las víctimas. Por ejemplo, no resulta constitucionalmente adecuado evaluar de manera aislada la proporcionalidad de una sanción penal contra los posibles autores de delitos graves cometidos durante o con ocasión del conflicto, si no se evalúa a la vez la complementariedad y condicionalidad de esa sanción en relación con otros mecanismos del SIVJRNR relacionados con la verdad, la reparación y la no repetición. En consecuencia, el examen de constitucionalidad que lleve a cabo la Corte debe ser muy ponderado, con el fin de permitir que varios detalles del diseño institucional sean desarrollados por el legislador en normas de implementación, y que aspectos de interpretación específica puedan ser desarrollados por las instituciones creadas.

### **III. La creación de la JEP es constitucional como realización de los postulados del Acuerdo Final y de garantía de los principios de la Constitución Política**

La creación de la JEP, como el componente de justicia del SIVJRNR establecido primordialmente en el artículo transitorio 1 y el capítulo III del AL 1/2017, en particular sus artículos transitorios 5, 6, 7, 9 y 15, que la crean y definen su naturaleza, contenido y alcance, es constitucional porque: i) realiza los postulados del Acuerdo Final y, por tanto, se circunscribe dentro del trámite legislativo especial de *fast track*; ii) es una expresión del ejercicio de la función jurisdiccional que cabe en el marco de la Constitución Política; y iii) garantiza principios de la Constitución Política como la obligación de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y el principio de rigidez específica de la Constitución. Por tanto, se encuentran dentro de los límites de competencia del constituyente secundario para realizar cambios a la Constitución Política.

Sobre el primer punto, la promulgación del AL 1/2017 que crea la JEP como componente de justicia del SIVJRNR está dentro de los límites fijados por esta honorable Corte para la expedición de normas bajo el mecanismo legislativo especial de *fast-track*. Esto en cuanto cumple con los criterios de competencia material, conexidad, finalidad y justificación razonable.

Sobre el segundo punto, en nuestro criterio la Constitución Política permite que distintas autoridades estatales ejerzan funciones jurisdiccionales. La JEP, como jurisdicción especial con competencia limitada a los hechos del conflicto armado y de carácter transitorio, es una expresión de dicho postulado constitucional.

Sobre el tercer punto, consideramos que la creación de una nueva jurisdicción especial para procesar los hechos cometidos directa o indirectamente durante el conflicto armado garantiza principios de la Constitución que han sido definidos por esta honorable Corte en

su jurisprudencia. En particular la obligación de investigar, juzgar y sancionar graves violaciones de los derechos humanos y el principio de rigidez específica de la Constitución.

### **1) La creación de la JEP en el AL 1/2017**

La JEP como componente de justicia del SIVJRNR es una novedad en el marco de las transiciones que han acontecido en el mundo y en los procesos de negociación de paz que se han dado en el pasado en Colombia. Usualmente, tras periodos de violencia masiva como un conflicto armado la parte victoriosa ha impuesto los esquemas de justicia sobre la perdedora tal y como sucedió en el Tribunal de Nuremberg, por ejemplo, o las partes acuerdan un esquema de perdones mutuos, como en algunos procesos postdictatoriales del Cono Sur. Por el contrario, en el Acuerdo Final las partes que negociaron el fin del conflicto se auto impusieron la obligación de someterse a un tribunal de justicia para rendir cuentas sobre los sucedido en más de medio siglo de conflicto armado, en particular sobre las más graves atrocidades ocurridas en este periodo. Adicionalmente, la JEP incluye una fórmula innovadora que al combinar justicia retributiva y restaurativa supera arreglos transicionales del pasado. La experiencia ha demostrado lo difícil que es lograr dosis proporcionadas de justicia penal -ya sea de justicia retributiva, restaurativa o una mezcla de las dos- y a la vez llegar a una paz por la vía negociada. El AL 1/2017 en ese sentido recoge los elementos centrales del Acuerdo Final, en especial es consecuente con las finalidades propias del componente de justicia con miras a responder con los derechos de las víctimas y, como pasaremos a exponer, todo esto lo hace bajo una fórmula ajustada a la Constitución Política.

### **2) El AL 1/2017 y la JEP como un sistema de justicia especial**

Desde nuestro punto de vista la creación de la JEP contemplada en el AL 1/2017 se ajusta a la Constitución pues está regulada de tal manera que, basado en un criterio de especialidad, pueda desarrollar funciones de justicia en concordancia con los postulados de la Constitución Política. En efecto, la Constitución no ha sido ajena a la creación de jurisdicciones especiales en razón de materias tales como la protección del multiculturalismo en la Jurisdicción Especial Indígena o el fortalecimiento del comunitarismo por la figura de los Jueces de Paz. Adicionalmente, la JEP goza de un arreglo institucional que incluye mecanismos de gobierno y gerencia como son las instancias de la Secretaría Ejecutiva y del presidente de la JEP o el órgano que dispongan los magistrados. Por otro lado, al ser entendido como parte del SIVJRNR, tiene pretensiones más amplias de garantía de los derechos de las víctimas y más eficaces de persecución de las graves violaciones de los derechos humanos cometidos durante el conflicto armado. Veamos cada uno de estos puntos.

El capítulo III “Jurisdicción Especial para la Paz” del A AL 1/2017 recoge la naturaleza, contenido y alcance de la JEP. Este capítulo contiene 12 artículos que delimitan tanto la naturaleza, la composición y el ámbito de competencia de la JEP y los podemos agrupar en siete. Primero, los artículos transitorios 5° y 6° consagran la naturaleza jurídica de la jurisdicción, en particular su autonomía, derecho aplicable, competencia prevalente y relación con otros mecanismos y medidas del SIVJRNR. Segundo, el artículo transitorio 7° consagra la estructura orgánica de la JEP como un sistema de justicia. Tercero, los artículos

transitorios 8°, 9° y 10° contemplan los mecanismos de coordinación y resolución de conflictos de competencia con las demás jurisdicciones del poder judicial, en específico en materias de tutela y de revisión de sentencias judiciales. Cuarto, los artículos transitorios 11°, 12° y 13° especifican los procedimientos aplicables por la jurisdicción así como las sanciones que podrá aplicar. Quinto, el artículo transitorio 14° se centra en determinar el régimen sancionatorio de los magistrados por las labores que desempeñan en la JEP. Sexto, el artículo transitorio 15° regula la transitoriedad de la JEP, su entrada en funcionamiento y finalización de funciones. Finalmente, en séptimo lugar, los artículos transitorios 16° y 17° buscan delimitar aspectos concretos de la competencia de la JEP con respecto a los terceros civiles y los agentes del Estado. Sobre estos últimos dos puntos nos referiremos en particular al final de esta intervención.

Como está consignado en el artículo transitorio 5°, inciso 1°, la JEP tiene cinco características que la dotan de *especialidad*: i) régimen legal propio; ii) autonomía administrativa, presupuestal y técnica; iii) administración transitoria y autónoma de justicia; iv) conocimiento preferente y exclusivo de las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado; y v) competencia especial respecto de las conductas consideradas graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos.

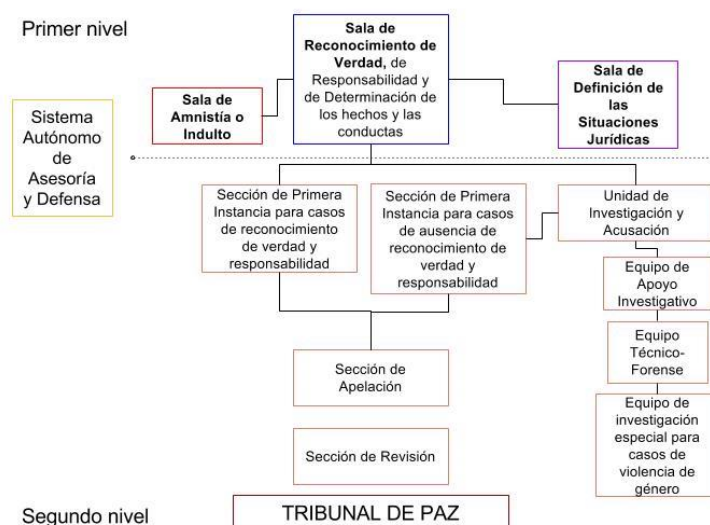
Sobre su funcionamiento, las disposiciones del Capítulo III prevén que la JEP desarrolle el componente de justicia del SIJVRNR a través de *órganos que ejercerán funciones jurisdiccionales, de investigación y de defensa, principalmente*. Está pensado en concentrar dentro de su ámbito de competencia funciones misionales y de soporte que le permitan juzgar los hechos relacionados con el conflicto armado. Además, tendrá competencia en materia administrativa, disciplinaria y penal, y deberá realizar acciones de coordinación institucional con otras jurisdicciones.

Para ese propósito incluye diversas instancias que se distribuyen en dos niveles (ver gráfico). Por un lado, uno encargado del procesamiento de la información sobre los casos y de su reparto –Sala de Reconocimiento– y, en aquellos susceptibles de amnistía o indulto o que no tengan la connotación de crimen internacional –Sala de Amnistía e Indulto–, de la resolución de la situación jurídica de los procesados –Sala de Definición de Situaciones Jurídicas–. Por otro lado, un nivel encargado de juzgar las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto a partir de la conformación de un *Tribunal de Paz*, unos procedimientos diferenciados según el aporte del procesado al sistema y un ente investigador y acusador. Este Tribunal según lo dispone el artículo 7° es el órgano de cierre de la JEP y su máxima instancia.

Gráfico – Estructura de la JEP en dos niveles

En este último nivel, la JEP cuenta con la Unidad de Investigación y Acusación que se encargará de las *funciones misionales de investigación en el marco de la JEP*. El inciso 5° del artículo transitorio 7° la faculta para que realice las investigaciones correspondientes y adelante la acción penal con la posibilidad de solicitar colaboración de la Fiscalía General de la Nación. En este sentido, en su concepción la UIA se asemeja a órganos investigativos de otras jurisdicciones como la Justicia Penal Militar, donde orientado por el principio de especialidad se crea un órgano investigativo y acusador excepcional para lo de su competencia<sup>11</sup>.

Para la gestión del sistema de justicia de la JEP, el inciso 9° del artículo transitorio 7°, crea



la Secretaría Ejecutiva como el órgano encargado de realizar las funciones de soporte de gerencia judicial, entre las cuales se encuentran las labores administrativas y de ejecución de los recursos de la JEP. Finalmente, el inciso 2° del artículo precitado reconoce la existencia de un presidente de la JEP que podrá ejercer las *funciones de gobierno*. Sin embargo, al leer esta disposición en conjunción con el parágrafo 2° del artículo transitorio 5°, se entiende que la figura del Magistrado Presidente como órgano de gobierno unipersonal puede ser reemplazado por una instancia de gobierno judicial convenida por los mismos Magistrados. En ese sentido, el AL 1/2017 reconoce la necesidad de una instancia de gobierno en la JEP, lo que es consistente con el diseño de otras jurisdicciones establecidas en el Estado.

En suma, la concepción de la JEP en el AL 1/2017 guarda una especialidad particular al menos en dos sentidos. Por un lado, al ser el componente de justicia del sistema integral de justicia transicional que comprende otros mecanismos y medidas como la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, con las cuales guarda una interconectividad basada

<sup>11</sup> Por ejemplo, en la Justicia Penal Militar la Ley 1765 de 2015 que reglamenta el funcionamiento de esta jurisdicción creó la Fiscalía General Penal Militar y Policial que está a cargo del ejercicio de la acción penal en esta jurisdicción.

en el principio de condicionalidad, la JEP debe sujetarse a la naturaleza jurídica que el mismo Acto Legislativo le otorga al SIVJRNR. Por otro lado, al ejercer funciones especializadas en el procesamiento, juzgamiento y sanción de las conductas ocurridas en el marco del conflicto armado, especialmente aquellas que tienen la connotación de graves infracciones del DIH y graves violaciones de los derechos humanos, tiene distintas instancias y organismos que permiten la realización plena de sus funciones misionales a su mandato. En consecuencia, desde nuestro punto de vista, la JEP tiene una doble naturaleza dentro de la estructura del Estado colombiano. Perteneció al sistema integral y autónomo de justicia transicional SIVJRNR, cuyo enfoque global es la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, y a la vez es un órgano transitorio que administra justicia. Como ahondaremos más adelante, esta doble naturaleza jurídica de la JEP no solo es constitucional en tanto se ajusta a los postulados de la Constitución, sino que su diseño es eficaz para cumplir con principios constitucionales como la satisfacción de los derechos de las víctimas y el deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos.

Con base en lo anterior, en nuestro criterio, la JEP cuenta con seis características que la dotan de especialidad.

- **Pretensiones amplias de judicialización:** tras más de seis décadas de conflicto armado en el país, al día de hoy el Registro Único de Víctimas reporta más de ocho millones de víctimas del conflicto, las cuales equivalen a una sexta parte de la población total del país, y cuyos hechos victimizantes deben ser procesados. Sumado a esto, la cantidad de hechos victimizantes, que sólo en cifras de homicidios supera los 200.000 según el informe ¡Basta Ya!, y el tiempo transcurrido desde su comisión hasta la actualidad imponen exigencias muy altas al sistema judicial en términos de proximidad de la prueba.
- **Sistema de justicia fruto de una negociación:** A diferencia de otros contextos transicionales, donde el sistema de justicia ha sido impuesto por la parte vencedora a la vencida, el componente de justicia conformado en la JEP fue negociado. Esta situación hace muy difícil que se adecúe a los sistemas de justicia pensados para épocas de normalidad.
- **Elemento subjetivo de competencia amplio:** Atendiendo la idea de una “*justicia transicional para todos*”, la JEP tendrá competencia frente a los hechos donde estén personas que directa o indirectamente hayan cometido crímenes con ocasión o en relación con el conflicto armado.
- **Elemento objetivo definido:** Aunque la JEP conocerá de todos los hechos relacionados con el conflicto, la JEP principalmente está pensada como un sistema que aborde todos los delitos que pudieron cometerse en el marco del conflicto armado interno, concentrándose en dos tipos de injustos: i) las graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al DIH; y ii) los delitos políticos y sus conexos.
- **Hace parte del Sistema Integral:** La JEP deberá articular con mecanismos preexistentes en el país y, además, está enmarcada de dentro de un complejo Sistema SIVJRNR que parte de una visión holística de abordar la justicia transicional. De esta manera existe una conexión intrínseca entre los distintos



mecanismos del Sistema, como la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas y los mecanismos masivos de reparación. En este sentido, es un componente dentro de un complejo más amplio de instituciones encaminadas a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

- **Parte de una visión más amplia del castigo:** Con base en el principio de reconciliación, los enfoques de las sanciones se alejan del paradigma esencialmente retributivo y se enfoca en sanciones de índole restaurativo.

A continuación procedemos a estudiar la conexidad de lo propuesto en el AL 1/2017 con los contenidos del Acuerdo Final con el ánimo de establecer la procedibilidad del mecanismo legislativo especial de *fast track* para crear la JEP.

### **3) La disposiciones del Capítulo III del AL 1/2017, en particular los artículos 5º, 6º, 7º y 15º, que crean la JEP cumplen con los criterios de conexidad con el Acuerdo Final que permiten su expedición vía *fast-track***

A nuestro juicio, las normas que crean la JEP contenidas en el capítulo III del AL 1/2017 satisfacen los criterios jurisprudenciales desarrollados por la Corte Constitucional, por lo que el Congreso de la República no excedió la competencia para expedirlas a través del trámite legislativo especial de *fast-track*. A continuación desarrollamos los argumentos que permiten defender la satisfacción de los criterios de competencia material, conexidad, finalidad y justificación razonable.

#### **3.1.) Competencia material**

En primer lugar, el criterio de competencia material lo notamos cumplido en tanto el AL 1/2017 es una enmienda constitucional y, como tal, se encuentra dentro de los actos aprobatorios que puede expedir el Congreso mediante el procedimiento de *fast-track* junto con las Leyes de la República.

#### **3.2.) Conexidad con el contenido del Acuerdo Final**

En segundo lugar, los artículos que contemplan la creación de la JEP dentro del AL1/2017, en particular sus artículos transitorios 5, 6 y 7, desarrollan materias clara y estrechamente relacionadas con el Acuerdo Final. La creación del componente de justicia del SIVJRNR a través de la creación de una jurisdicción especial está en el centro del Acuerdo Final en su punto 5 denominado “*Acuerdo sobre las víctimas del conflicto*”.

Los artículos transitorios 5º y 6º recogen los principios consignados en el punto 5.1.2. del ACUERDO FINAL respecto de la naturaleza jurídica de la JEP, su alcance y sus características que se pueden agrupar en al menos tres grandes rasgos definitorios.

Por un lado, respecto a sus objetivos, el artículo transitorio 5º inciso 1º los recoge en consonancia con lo especificado en el numeral 2 del punto 5.1.2. del Acuerdo Final.

Tabla 1: Objetivos de la JEP

Art.5 inc. 1	Punto 5.1.2. #2
<p>“[...] Sus objetivos son <i>satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de las mencionadas conductas.</i>” [cursivas fuera del texto]</p>	<p>“El componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -en adelante el SIVJRNR- se denomina Jurisdicción Especial para la Paz. Los objetivos del componente de justicia del SIVJRNR son <i>satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, proteger los derechos de las víctimas, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, respecto a hechos cometidos en el marco del mismo y durante este que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos.</i>” [cursivas fuera del texto]</p>

Ahora, sobre su *naturaleza jurídica*, el AL 1/2017 recoge los principios de autonomía que contempló el Acuerdo Final en por lo menos cinco características diferentes. En primer lugar sobre el régimen legal propio con el que contará (i). En segundo lugar, acerca de la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la JEP (ii). En tercer lugar, sobre la transitoriedad de la jurisdicción (iii). En cuarto lugar sobre la competencia preferente sobre delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado por quienes participaron del mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los derechos humanos (iv). En quinto lugar, sobre la condicionalidad con los otros mecanismos y medidas del SIVJRNR (v).

(i) Régimen Legal Propio (Art 5° AL1/2017)

Tanto el Acuerdo Final como el AL 1/2017 parten de la noción que dada la especialidad de la JEP ésta debe contar con un régimen legal propio respecto a su organización, administración de recursos, gerencia y gobierno judicial, incluida un régimen de carrera especial atendiendo a su transitoriedad<sup>12</sup>. Así se desprende del # 16 y # 46 del Punto 5.1.2 del Acuerdo Final donde se acordó que la JEP tendría las facultades como jurisdicción especial para reglamentar su organización, establecer sus estrategias de administración, gestión y ejecución de recursos a través de su Secretaria Ejecutiva, así como de sus órganos de gobierno.

<sup>12</sup> AL1/2017, artículo 5°, inciso 1; artículo 12°.

(ii) Autonomía administrativa, presupuestal y técnica (Art 5° AL1/2017)

El AL 1/2017 contempla que la JEP gozará de autonomía administrativa, presupuestal y técnica<sup>13</sup>. Además dispone que está en cabeza del Estado garantizarla, para lo cual podrá hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz creado en el AL 01/2016<sup>14</sup>. Estas disposiciones guardan estrecha relación con el principio básico de autonomía del componente judicial del SIVJNR reconocido en el Acuerdo Final. Tanto el #9, párrafo 1, que reconoce la JEP como una jurisdicción autónoma, como el #16 que pone en cabeza del Estado la garantía de su autonomía administrativa y la suficiencia presupuestaria, entre estas la tarea de establecer “*mecanismos económicos y financieros para la ejecución oportuna y eficaz de los recursos, que podrán provenir de diferentes fuentes nacionales e internacionales*”, buscan garantizar dicha autonomía.

En clave de la autonomía administrativa y técnica, el numeral precitado del Acuerdo Final definió la existencia de una Secretaría Ejecutiva que se encargará de la gestión y ejecución de los recursos, bajo la orientación de la presidencia de la JEP. El AL1/2017 mantuvo este esquema en el parágrafo 2° del artículo transitorio 5° donde reconoce que “*con el fin de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la Jurisdicción Especial para la Paz, el Secretario Ejecutivo y el presidente o la instancia de gobierno de la JEP que los magistrados de la misma definan, ejercerán de manera exclusiva, y solo durante el tiempo de vigencia de la misma, todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2015 y en la Ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta Jurisdicción*” [negrilla fuera de texto]. Estas funciones de administración, gestión y ejecución de los recursos de la JEP está reafirmada en el inciso 9° del artículo transitorio 7°.

Existe un desarrollo del #16 del Punto 5.1.2. en tanto el AL1/2017 asigna las funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que oficia como órgano de gestión de la Rama Judicial respecto a dos clases de funciones propias de la jurisdicción, las de gobierno y administración. Consideramos que, tratándose del análisis del criterio de conexidad, que exige que los temas tratados en un instrumento legal expedido en virtud del *fast-track* estén clara y estrechamente vinculados a contenidos específicos del Acuerdo Final, no debe tenerse una visión rígida que termine por declarar inexecutable una norma por vicios de competencia, porque ésta desarrolla un postulado del Acuerdo Final más allá de su contenido literal. Esto en cuanto las normas expedidas mediante el procedimiento de *fast-track* tienen como principal finalidad la de reglamentar lo acordado en la mesa de conversaciones, es decir concretar en fuentes jurídicas los contenidos del Acuerdo Final. Por lo tanto, en este ejercicio deductivo la más de las veces habrá contenidos que se escapan al tenor literal del Acuerdo Final por lo que es de suma importancia en este estudio de conexidad analizar si el desarrollo normativo de un determinado contenido del Acuerdo Final, desvirtúa o es contraproducente con la finalidad de lo acordado.

(iii) Transitoriedad de la JEP

---

<sup>13</sup> AL1/2017, artículo 5°, inciso 1.

<sup>14</sup> AL1/2017, artículo 5°, parágrafo 2°.

El artículo transitorio 15° del AL 01 de 2017 establece las reglas respecto de la “*entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP*” previendo una duración limitada en el tiempo de 2 o máximo 3 años para la recepción de informes, 10 años para la presentación de acusaciones y un plazo posterior de 5 años para concluir sus actividades jurisdiccionales, prorrogables mediante ley. En total se concibe como una jurisdicción de al menos 15 años desde su puesta en funcionamiento. Este límite temporal va en concordancia con el principio de transitoriedad contemplado en el artículo transitorio 5°. La temporalidad del componente de justicia está enunciado en los numerales 9 y 47 del punto 5.1.2. Por otro lado, el AL1/2017 y el #9 del punto 5.1.2. concibe la constitución de una sección de eficacia y estabilidad dentro de la JEP de carácter excepcional posterior al periodo de funcionamiento de la JEP.

Contrastación sobre la *transitoriedad* de la JEP

	AL 01 /2017	ACUERDO FINAL
Presentación de informes	Art. Trans. 15° “El plazo para recibir informes por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las conductas será de 2 años desde que se haya constituido la totalidad de las salas y secciones de la JEP y podrá prorrogarse por la misma Sala hasta completar un periodo máximo de 3 años, salvo causa excepcional debidamente motivada en la que el plazo podrá ser moderadamente extendido por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las conductas.	# 47 “El plazo para recibir los Informes previstos en el numeral 48 será de 2 años y podrá prorrogarse, de forma pública y suficientemente motivada, por periodos sucesivos de tres meses hasta un periodo máximo de 3 años desde que se haya constituido la totalidad de Salas y Secciones de la Jurisdicción Especial para la Paz, salvo causa excepcional debidamente motivada en la que el plazo podrá ser moderadamente extendido por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.”
Temporalidad respecto a la acusación y la actividad jurisdiccional	Art. Trans. 15° “El plazo para la conclusión de las funciones de la JEP consistentes en la presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación, de oficio o como	#9 “El plazo para la conclusión de las funciones de la Jurisdicción Especial para la Paz consistentes en la presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación, de oficio o como

	consecuencia de las resoluciones de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas, será de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de las salas y secciones de la JEP, y un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad jurisdiccional, plazo este último que de ser necesario podrá ser prorrogado mediante ley, para concluir su actividad, a solicitud de los magistrados de la JEP.”	consecuencia de los informes que tratan los literales b) y c) del numeral 48, será de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de Salas y Secciones de la Jurisdicción Especial para la Paz, y un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad jurisdiccional, plazo este último que de ser necesario podrá ser prorrogado para concluir su actividad.”
Carácter excepcional de la sección de estabilidad y eficacia de la JEP	Art. Trans. 15° “En todo caso y sin limitación temporal alguna podrá constituirse, en cualquier momento en que resulte necesaria, la Sección de estabilidad y eficacia de resoluciones y sentencias”	#9 “La Sección de estabilidad y eficacia de Resoluciones y Sentencias prevista en el último párrafo del numeral 52 podrá constituirse en cualquier momento en que resulte necesaria, sin limitación temporal alguna.”

(iv) Competencia preferente sobre delitos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado por quienes participaron del mismo.

Los artículos transitorios 5° y 6° del AL1/2017 establecen un marco competencial preferente de la JEP sobre delitos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. Esta competencia preferente recae tanto sobre combatientes en el marco de la hostilidades (guerrilla y fuerza pública) como por no combatientes, denominados en el AL 1/2017 y en el Acuerdo Final como terceros civiles, en especial frente a conductas consideradas como graves infracciones al DIH y graves violaciones a los derechos humanos. Estos principios de preferencia y especialidad guardan conexidad con lo dispuesto en los numerales 9, 32 y 33 del Acuerdo Final que hacen referencia al marco de competencia subjetivo y material de la JEP.

Competencia prevalente en el AL 1/2017 y el ACUERDO FINAL

AL1/2017	ACUERDO FINAL
Art. Trans. 5° “La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) [...] conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los derechos humanos”	#9 “La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), es una jurisdicción especial que ejerce funciones judiciales de manera autónoma y preferente sobre los asuntos de sus competencia, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los Derechos Humanos. Entrará en vigor en los términos establecidos en el Acuerdo Final. Se aplicará únicamente a conducta cometidas con anterioridad a su entrada en vigor.”
Art. Trans. 6° “ El componente de justicia del SIVJNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas”	#33 “El componente de justicia del SIVJNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa, y en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas”

Sobre la competencia objetiva *ratione personae* de las investigaciones que se llevarán a cabo en la JEP, el AL1/2017 reconoce la competencia respecto de: (i) los combatientes de los grupos armados al margen de la ley que suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno nacional (Art. Trans 5° inc. 1°); (ii) los agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado (Art. Trans. 17° y 21°)<sup>15</sup>; (iii) los terceros civiles que hubieran tenido una participación en la comisión de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos (Art. Trans. 16°)<sup>16</sup>. Esta competencia fue acordada en el punto 5.1.2. en sus numerales 15 y 32 que reconoce los límites competenciales del componente de justicia para “*todos los que participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado*” (párrafo 1°). Este mismo punto reconoce la competencia respecto de combatientes de grupos armados al margen de la ley (párrafo 2°), agentes del Estado (párrafo 4°) y terceros civiles (párrafo 3°).

#### Competencia subjetiva en el ACUERDO FINAL

Competencia	ACUERDO FINAL
-------------	---------------

<sup>15</sup> Sobre este punto ahondaremos más adelante en la segunda sección de la segunda parte que trata sobre la responsabilidad por cadena de mando.

<sup>16</sup> Sobre esta competencia ahondaremos más adelante en la primera sección de la segunda parte que trata sobre la definición de participación activa o determinante.

Grupos Armados al Margen de la Ley	“Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del Sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno Nacional”
Agentes del Estado	“El componente de justicia también se aplicará respecto de los agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste [...]
Tercero Civiles	“También serán de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz las conductas de financiación o colaboración con los grupos paramilitares, o con cualquier actor del conflicto, que no sean resultado de coacciones, respecto de aquellas personas que tuvieron una participación activa o determinante en la comisión de los crímenes competencia de esta jurisdicción, según lo establecido en el numeral 40, salvo que previamente hubieren sido condenadas por la justicia por esas mismas conductas”

Respecto a la competencia objetiva material que tendrá la JEP, el componente de justicia procesará los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado (Punto 5.1.2. # 9 párr. 3°). Bajo el criterio de especialidad estos se centrarán en las graves infracciones al DIH o graves violaciones de los derechos humanos. En específico estas fueron enunciadas en el #40 del punto 5.1.2.: los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción al Derecho Internacional Humanitario cometida de manera 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, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma.

Esta competencia objetiva material de la JEP quedó contemplada en varios artículos transitorios del AL 1/2017. Así, el artículo transitorio 5° inciso 1° consagra un criterio de especialidad sobre *“conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos”*. En la misma línea, se prevé dicha competencia material para el tratamiento de terceros con base en el contenido del # 40 del punto 5.1.2. del Acuerdo Final, al establecer que existe competencia de la JEP para llamar a comparecer a *“aquellos terceros que hubieran tenido una participación activa o determinante en la comisión de los siguientes delitos: el genocidio, delitos de lesa humanidad, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-, la toma de rehenes u otra*

*privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, todo ello conforme a los establecido en el Estatuto de Roma”.*

Mención aparte se debe hacer sobre las exclusiones expresas de competencia objetiva que se encuentran en el artículo transitorio 5°, que deberán ser competencia de la jurisdicción ordinaria y que fueron introducidas en el trámite legislativo con aprobación del Gobierno Nacional. Primero, la contenida en el inciso 2° frente a la investigación de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (Art. 375 Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (Art 376 Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (Art 377 Código Penal) cometidos por personas respecto a los que la JEP tendría competencia. Segundo, frente a los no combatientes, financiadores o agentes del Estado el inciso 5° establece que por el delito de lavado de activos y similares del libro segundo, título décimo, capítulo quinto, corresponderá la investigación y juzgamiento a la jurisdicción ordinaria cuando recaigan sobre bienes inmuebles que hayan sido adquiridos mediante despojo o abandono forzado, siempre que por parte de aquellos se hayan realizado actos de ejecución después de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo. Tercero, frente a las personas que hayan ejercido la Presidencia de la República, exclusión reconocida en el parágrafo 1° del artículo transitorio 5°.

Sobre el inciso 2°, desde nuestro punto de vista, el AL 1 /2017 guarda conexidad con lo establecido en el Acuerdo Final en el punto 4.1.3.4 relativo al tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con la cosecha de cultivos de uso ilícito. En particular, en el compromiso del Gobierno Nacional de tramitar los ajustes normativos para la procedencia de la renuncia de la acción penal o la extinción de la sanción penal. El inciso citado contempla la reglamentación de este tratamiento reconocido en el Acuerdo Final y la necesidad de determinar cuándo procede la investigación y juzgamiento de estos delitos por parte de la jurisdicción ordinaria cuando son cometidas por personas sobre las cuales la JEP tiene competencia *ratione personae*.

Sobre la exclusión de las personas que hayan ejercido la Presidencia de la República prevista en el parágrafo 1° del AL 1/2017, el Acuerdo Final reconoce esa exclusión expresamente en el numeral 32 del Punto 5.1.2 manteniendo dicha competencia en cabeza de la Cámara de Representantes. El numeral 21 prevé que “[l]a creación y el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz no modificarán las normas vigentes aplicables a las personas que hayan ejercido la Presidencia de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 174 de la Constitución Política de Colombia en el momento de aprobarse el presente documento. En caso de que ante la JEP obre una información que comprometa a una persona que haya ejercido la Presidencia de la República, dicha información se remitirá a la Cámara de Representantes para lo de su competencia, remisión que se efectuará en el momento que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes”.

Ahora bien, vale la pena resaltar que para determinar las conductas por las cuales se juzgará a las personas en la JEP (tanto combatientes como terceros civiles) se aplicará el marco normativo contenido en las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional. En concordancia con el



inciso 7° de la norma precitada la calificación jurídica de las conductas de competencia de la JEP se hará con base en *“el Código Penal Colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH), o Derecho Penal Internacional (DPI), siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad”*. Esta norma guarda concordancia con lo acordado en el #19 del punto 5.1.2. donde se especifica que *“[p]ara efectos del SIVJRNR, los marcos jurídicos de referencia incluyen principalmente el Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Las secciones del Tribunal para la Paz, las Salas y la Unidad de Investigación y Acusación, al adoptar sus resoluciones o sentencias harán una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará en el Código Penal colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Penal Internacional (DPI), siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad”*.

(v) Relación de condicionalidad de la JEP con otros mecanismos y medidas del SIVJRNR

Como elemento característico el AL 1/2017 prevé que la JEP, al ser el componente de justicia del SIVJRNR, guarde una estrecha relación con los demás mecanismos y medidas contemplados en los componentes de verdad, reparación y de garantías de no repetición reconocidos en el Acuerdo sobre las víctimas del conflicto -Punto 5-. Así el artículo transitorio 5°, inciso 8°, establece que como requisito de acceso al tratamiento penal especial previsto en el componente de justicia del SIVJRNR *“es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición”*. Esto conforme al principio general de interconectividad de los distintos componentes del Sistema (inciso 5°, Art. Trans. 1° AL 1/2017) que establece que los mecanismos y medidas del SIVJRNR *“estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades. El cumplimiento de estas condicionalidades será verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz”*.

Este principio de condicionalidad e interconexión entre los componentes del SIVJRNR fue acordado en el punto 5.1. (b) sobre la composición del sistema donde se reconoce que *“[l]os distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada. Estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades. El cumplimiento de estas condicionalidades será verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz”*. El punto 5.1.2 en su #13 en la misma línea sujeta la concesión del tratamiento especial a los aportes de los posibles beneficiarios a la verdad plena, la reparación a las víctimas y las garantías de no repetición. Sobre el requisito de aporte a la verdad plena, el #28 del punto 5.1.2. relaciona, en la misma línea de los numerales precitados, el grado de contribución voluntaria de cada persona o colectivo a la verdad con el tratamiento a recibir en el componente de justicia.

En este sentido, consideramos que el AL 1/2017 al prever condicionalidades e interconectividad entre los distintos mecanismos y medidas guarda conexidad con lo dispuesto en el Acuerdo Final. En particular, porque busca garantizar la integralidad del SIVJRNR que garantice los derechos de las víctimas, por un lado, y la operatividad de los mecanismos y medidas contemplados en el AL 1/2017, por el otro.

### **3.3.) Finalidad**

Una vez realizado el análisis de conexidad de los elementos característicos de la JEP, a continuación procedemos a realizar el análisis del criterio de finalidad. Bajo esta idea, estudiaremos si las disposiciones del AL1/2017 que crean la JEP y contienen su naturaleza jurídica facilitan y aseguran la implementación del Acuerdo Final, así como si ofrecen garantías de cumplimiento del Acuerdo Final y fin del conflicto.

En línea con lo expuesto en el análisis de conexidad de las disposiciones relativas a la naturaleza jurídica de la JEP, la creación de la JEP como componente de justicia del SIVJRNR es un elemento esencial del Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto - Punto 5 del Acuerdo Final-, de ahí que el AL 1/2017 particularmente el artículo transitorio 5º asegure la implementación de las bases de la nueva jurisdicción que estará encargada de investigar y juzgar, así como de definir la situación jurídica tanto de los combatientes - guerrillas y fuerza pública- como de los no combatientes -terceros civiles-, por las conductas cometidas en el marco del conflicto armado. La inexistencia del componente de justicia desnaturalizaría el SIVJRNR en cuanto se perderían los incentivos que ofrece el tratamiento especial del componente de justicia y limitaría en exceso la posibilidad de que se den aportes sustantivos en los componentes de verdad, reparación y no repetición. De ahí que el inciso 3º del artículo transitorio 1º del AL 1/2017 contemple que *“el Sistema es integral, para que las medidas logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto. La integralidad del Sistema contribuye también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica”*.

Adicionalmente, tras la desmovilización de los combatientes, la solución de la situación jurídica de los actores del conflicto armado es un punto cardinal para garantizar el fin del conflicto. Por eso, la creación de una jurisdicción que otorga un tratamiento judicial especial a través de mecanismos acordes a los tiempos de la transición están encaminados a ofrecer garantías de cumplimiento de lo acordado en el Acuerdo Final. El artículo transitorio 5º inciso 1º del AL 1/2017 incluye entre sus objetivos la adopción de decisiones *“que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno”* mediante la comisión de graves infracciones al DIH o graves violaciones de los derechos humanos.

Desde nuestro punto de vista, la creación del componente de justicia del SIVJRNR con la puesta en marcha de la JEP dentro del articulado del AL 1/2017 además de asegurar la implementación de un punto central del Sistema acordado en el Acuerdo Final, ofrece garantías de cumplimiento de lo pactado al tener como objetivo definir la situación jurídica de los desmovilizados y de todos aquellos que directa e indirectamente cometieron delitos

en el marco del conflicto. Por consiguiente, el criterio de finalidad debe entenderse cumplido.

### **3. 4.) Justificación razonable**

En último lugar, la creación de la JEP dentro del articulado del AL 1/2017 está justificada razonablemente para haber sido tramitada mediante el mecanismo excepcional de *fast-track*. En la medida que, como lo expusimos anteriormente, el componente de justicia del SIVJNR es uno de los ejes centrales del Punto 5° del Acuerdo Final, cual es la garantía expedita de los derechos de las víctimas del conflicto armado y la definición pronta de la situación jurídica tanto de los desmovilizados como de aquellos que participaron directa o indirectamente en el conflicto. Este trámite legislativo a través de una enmienda constitucional se justifica en cuanto introduce el SIVJNR y en particular crea una nueva jurisdicción encargada de cumplir los fines antes descritos, de ahí que la urgencia de implementación de la JEP por vías extraordinarias fuera fundamental para consolidar la sostenibilidad del proceso de justicia transicional contemplado en el Acuerdo Final.

#### **4) Las disposiciones del Capítulo III del AL 1/2017, en particular los artículos 5°, 6°, 7° y 15°, que crean la JEP garantizan pilares básicos de la Constitución Política y, por tanto, entran dentro del poder de reforma del constituyente derivado.**

Como lo expusimos en la primera parte de esta intervención, el control que realiza esta honorable Corte en esta ocasión es novedoso toda vez que es la primera vez que debe efectuar un análisis de constitucionalidad automático y único de un acto legislativo que introduce nuevas normas a la Carta Política. De ahí que, en este apartado, más que exponer posibles juicios de sustitución entre las normas enunciadas y los pilares de la Constitución, proponemos elementos de juicio para el control de estas normas.

En esta línea, dividiremos este apartado en tres. En primer lugar, sostendremos la constitucionalidad de la creación de nuevas jurisdicciones especiales dentro del sistema judicial colombiano. En segundo lugar, defenderemos la idea que la creación de la JEP es una expresión del principio de rigidez específica de la Constitución Política que permite su adaptación a los tiempos de la transición con el fin de asegurar los compromisos contraídos por el Estado. Finalmente, ilustraremos por qué la puesta en funcionamiento de la JEP garantiza el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y graves infracciones al DIH.

#### **4.1.) La creación de jurisdicciones en el marco de la Constitución Política**

La función jurisdiccional es entendida como la potestad que tiene el Estado colombiano por su soberanía a mantener el imperio de la ley en el territorio nacional<sup>17</sup>. Dicha función ha

---

<sup>17</sup> La Corte Constitucional ha precisado la definición de una jurisdicción en los siguientes términos: “La jurisdicción en general consiste en la potestad que tiene el Estado para administrar justicia en ejercicio de la soberanía de que es titular, mediante el conocimiento y decisión de las diferentes causas (civiles, criminales, administrativas, etc.) y, en tal virtud, es única e indivisible. Es por ello que todos los jueces

sido concebida dentro del ordenamiento como un ejercicio propio y habitual, que se ejerce de manera permanente por las corporaciones y personas que constitucional y legalmente han sido facultadas para hacerlo<sup>18</sup>. La Constitución contempla que la administración de justicia, la principal tarea en el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, es realizada por instituciones de la Rama Judicial, los jueces y servidores de la justicia. Sin embargo, también ha autorizado a otras entidades públicas a ejercer funciones en materia de justicia, tal es el ejemplo de las superintendencias que en materias como el derecho de sociedades o del consumidor son las que ejercen jurisdicción. También existen otros servicios de justicia que no están centrados en la labor jurisdiccional de la Rama, como pueden ser los servicios de conciliación. En esta línea, entendemos que no es excepcional en el marco de la Constitución que el ejercicio de la función jurisdiccional pueda ser realizado por instituciones del Estado, que pueden estar en cabeza de la Rama Judicial o no estarlo.

Ahora bien, centrándonos en el análisis de la función jurisdiccional por parte de la Rama Judicial, hay que partir diciendo que esta función está constitucionalmente delimitada<sup>19</sup> y desconcentrada en jurisdicciones o ámbitos de competencia con base en las materias de las controversias que dirimen. A saber, la jurisdicción ordinaria (laboral, penal, civil y agraria), la contencioso administrativa, la constitucional y la disciplinaria. Adicionalmente, la Constitución ha concebido jurisdicciones que por el carácter especialísimo de los conflictos que tratan o por el reconocimiento constitucional que se le da a ciertos sujetos para impartir justicia, como es el caso de la jurisdicción especial indígena, la de paz y la justicia penal militar, merecen tener mayores grados de autonomía administrativa y funcional. Asimismo, dentro de los organismos de la rama judicial se encuentra la Fiscalía General de la Nación, que al ser concebida como ente acusador del Estado con todas las implicaciones que sus decisiones tienen en materia de limitación de derechos, se le ha dotado de una independencia funcional y administrativa dentro de la Rama Judicial.

Como lo mostramos al principio de este apartado y a lo largo del estudio de conexidad con el Acuerdo Final, el AL 1/2017 concibe a la JEP como el componente de justicia del SIVJNR que tiene en su interior funciones de investigación, defensa y de impartir justicia, y asimismo, cuenta con órganos específicos para el ejercicio de las funciones de gobierno y gerencia. Por eso consideramos que la JEP como componente de justicia es autorreferente pero se debe coordinar con las demás jurisdicciones pertinentes<sup>20</sup>. Además, como está establecido en los artículos transitorios 5º, 6º, 7º y 15º del AL 1/2017 la competencia de la JEP está delimitada por criterios objetivos, subjetivos y temporales claros que le confieren su carácter especial. En el mismo sentido se dirige el que solo pueda juzgar y sancionar los

---

**ejercen jurisdicción en nombre del Estado, pero circunscrita al ámbito propio de la competencia que le asigna la ley.** [...] Razones de naturaleza política, y la necesidad de asegurar la mayor eficacia de la administración de justicia por el Estado mediante la distribución del trabajo, justifican la existencia de jurisdicciones especiales autorizadas por la Constitución, que forman parte de la rama judicial; pero la diversidad de jurisdicciones especiales no implica rompimiento de la unidad ontológica de la jurisdicción del Estado” Ver: Corte Constitucional. Sentencia C- 392 de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Fundamento 2.2.1.

<sup>18</sup> Ley 270 de 1996, artículo 12.

<sup>19</sup> Constitución Nacional, artículo 228.

<sup>20</sup> Artículos transitorios 12 y 13 del Acto Legislativo 01 de 2017.

hechos ocurridos directa o indirectamente por causa, con ocasión o en relación con el conflicto armado, ocurridos antes del 1° de diciembre de 2016.

Desde nuestro punto de vista, esta especialidad es clara si la comparamos con las demás jurisdicciones especiales amparadas por la Constitución. En el ejercicio de desconcentración de la jurisdicción, como la JEP existen dos jurisdicciones a las cuales la Constitución Política les ha conferido un ámbito concreto de competencias frente a unos conflictos que por su carácter especial merecen ser dirimidos bajo parámetros diferenciados al del resto de las jurisdicciones. A estas jurisdicciones especiales se les define competencia con base en diversos criterios constitucionalmente amparados. En este sentido, por ejemplo, la Constitución Política ha reconocido una mayor autonomía para la jurisdicción especial indígena, teniendo en cuenta la cláusula de multiculturalidad del Estado colombiano que reconoce sus propias normas y procedimientos a las autoridades indígenas dentro de su territorio<sup>21</sup>. Por otro lado, la Constitución ha reconocido la especialidad de los jueces de paz con la idea de fomentar las figuras comunitarias de dirimir conflictos. Por lo tanto, las jurisdicciones especiales son excepcionales bajo criterios múltiples, esencialmente por la finalidad constitucional que pretende salvaguardar. En el caso de la JEP, esta finalidad, en los términos de la sentencia C-332 de 2017<sup>22</sup>, se circunscribe a la garantía de la finalización del conflicto, garantía que se entiende relacionada al cumplimiento de los derechos contemplado en la Carta. A continuación hacemos un análisis más profundo de este punto.

#### **4.2.) La JEP como jurisdicción especial con competencia sobre las graves violaciones de los derechos humanos e infracciones graves del DIH en el marco del conflicto armado, garantiza el cumplimiento del deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos**

La existencia del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y del DIH está contenida en diversas disposiciones constitucionales (preámbulo y artículos 2, 12, 29, 228 y 229) y en instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad que contemplan la existencia de esta obligación dentro de su articulado<sup>23</sup>. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-579 de 2013, que estudió una demanda contra el AL 1 de 2012 conocido como Marco Jurídico para la Paz, reconoció su existencia, sin embargo estableció que no se trata de un deber absoluto sino que permite ser ponderado para garantizar otros principios y valores constitucionales como la paz, la reconciliación y los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición<sup>24</sup>. En dicha decisión, la Corte se preguntaba si la introducción de instrumentos y procedimientos propios de la justicia transicional que permitieran centrar esfuerzos en la persecución penal de los crímenes de connotación internacional, implicaban una vulneración de esta obligación. En concreto, el análisis se refería sobre la aplicación de figuras tales como la imputación a los máximos responsables, la renuncia condicionada a la persecución penal, la suspensión condicionada

---

<sup>21</sup> Constitución Nacional, art. 246. Ver: Corte Constitucional. Sentencia C-463 de 2014. M.P. María Victoria Calle. Fundamentos 1-10.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>24</sup> Ibid. F. 9.4.

de la ejecución de la pena, la aplicación de sanciones extrajudiciales, penas alternativas y modalidades especiales de su cumplimiento.

En la sentencia precitada, la Corte reconoció que la introducción de estas figuras no vulneraba la obligación de investigar y sancionar si eran aplicadas en las circunstancias especiales de la transición para centrar esfuerzos en la investigación y juzgamiento de los crímenes internacionales. Particularmente aquellos que por su gravedad y representatividad debe priorizarse su persecución penal: ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones forzadas, violencia sexual, desplazamiento forzado y reclutamiento ilícito de menores<sup>25</sup>. Adicionalmente, la Corte decantó parámetros para la aplicación de dichas figuras. De ahí que para poder aplicar estas figuras jurídicas debe darse la terminación del conflicto armado respecto del grupo desmovilizado colectivamente<sup>26</sup>.

Para la imputación de los delitos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos, se facultó que se hiciera a los máximos responsables por su rol esencial en la comisión de estos crímenes, en tanto está encaminado a la consecución de dos objetivos: i) desvertebrar las macroestructuras de criminalidad; y ii) revelar los patrones en la comisión de violaciones masivas a los derechos humanos<sup>27</sup>. Para la renuncia de la acción penal se deben cumplir las condiciones de desmovilización y de aportes sustantivos en términos de verdad, justicia, reparación y no repetición, además se proscribió el uso de esta figura frente a los máximos responsables de graves violaciones de los derechos humanos. Finalmente, sobre la aplicación de sanciones extrajudiciales, penas alternativas y modalidades especiales de cumplimiento de la pena, facultó su aplicación siempre y cuando esté condicionada a su contribución a la satisfacción de los derechos de las víctimas<sup>28</sup>. En particular, garantizar la verdad sobre los hechos constitutivos de graves violaciones de los derechos humanos a través de mecanismos judiciales y extrajudiciales, como la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad<sup>29</sup>.

La JEP como está contemplada en el AL 1/2017 conocerá de manera preferente y transitoria 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 de conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los Derechos Humanos*” [cursivas fuera de texto]. Este fuero de atracción implica una concentración de esta jurisdicción transicional en la investigación, juzgamiento y sanción de aquellas conductas sobre las cuales existe este deber en el ordenamiento jurídico colombiano tras la desmovilización de un grupo armado que participaba en el conflicto, como es el caso de las FARC-EP. respecto del cual existía conflicto armado como las FARC.

El artículo transitorio 9º, inciso 3º, del acto legislativo otorga competencia para llamar a comparecer ante la JEP a una persona por estas conductas si se cumplen dos estándares. Por

---

<sup>25</sup> Ibid. F.9.9.4.

<sup>26</sup> Ibid. F.9.9.2.

<sup>27</sup> Ibid. F.9.6.

<sup>28</sup> Ibid. F.9.8.

<sup>29</sup> Ibid. F.9.9.9.

un lado, si se ha determinado la participación determinante de la persona, concepto asimilable al de rol esencial en la comisión de los delitos. Por otro lado, que dicha participación se diera sobre las conductas de que trata el #40 del Punto 5.1.2. del Acuerdo Final. Este numeral recoge las conductas sobre las cuales la JEP priorizará su trabajo jurisdiccional: *“delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra – esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometido de manera 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”*<sup>30</sup>. En este sentido, la JEP al ser una jurisdicción transitoria que fue creada tras el Acuerdo Final para investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario, está conforme a lo que estableció la Corte con respecto a la posibilidad de aplicación de medidas de priorización y selección en la persecución penal de estos crímenes, particularmente los enunciados en la Sentencia C-579 de 2012.

Adicionalmente, la JEP tiene la facultad para conceder amnistías, renunciar a la acción penal o cesar la ejecución de la pena, siempre y cuando las conductas que se le endilgan al beneficiario no sean constitutivas de los delitos anteriormente mencionados, se haya dado la desmovilización en caso de haber pertenecido a las FARC y haya una contribución al SIVJRNR en términos de verdad, justicia, reparación y no repetición. De esta manera, estos requisitos condicionan el otorgamiento de los beneficios penales que contempla la JEP, de ahí que si el beneficiario no aporta verdad plena ante la CEV y la UBPD, contribuye a la labor judicial de la JEP y aporta a la medidas de reparación integral a las víctimas, es poco probable que pueda mantener los beneficios del sistema. Por tanto, el AL 1/2017 reconoce las posibilidades de la JEP de implementar estos mecanismos penales especiales de justicia transicional, siempre y cuando se condicione su otorgamiento al aporte sustantivo del beneficiario a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Finalmente, la aplicación de sanciones extrajudiciales, penas alternativas y modalidades especiales de cumplimiento de la pena por parte de la JEP también están condicionadas a los aportes sustantivos de la persona beneficiada a la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado, particularmente en la contribución al ejercicio de funciones de los mecanismos y medidas del SIVJRNR. Esto es especialmente claro en la medida que la JEP contempla dos tipos de procedimientos especiales teniendo en cuenta el grado de colaboración de la persona, de tal manera que si la persona reconoce sus responsabilidades y hace aportes sustanciales en términos de verdad, justicia, reparación y no repetición, recibirá un quantum punitivo más reducido, de 5 a 8 años, que podrá cumplir bajo restricción efectiva de la libertad, figura reconocida en el Acto Legislativo como un mecanismo de justicia restaurativa. Por el contrario, si la persona sobre las cuales la JEP llama a comparecer por su presunta participación determinante en los crímenes anteriormente reseñados y no reconoce su responsabilidad o lo hace tardíamente, esto es en un estado avanzado del proceso penal que en su contra adelante la JEP, y sobre el cual no haya habido un aporte sustantivo a la satisfacción de los derechos de las víctimas, el

---

<sup>30</sup> AL1/2017. Punto 5.1.2. #40.

Tribunal de Paz podrá imponerle penas hasta de 20 años de privación efectiva de la libertad en establecimiento carcelario. Por consiguiente, la JEP está configurada para que la persona que ha sido llamada a comparecer o que acude a ella reciba un tratamiento penal así como una sanción diferenciadas, dependiendo del grado de colaboración de la persona con el SIVJNR.

En conclusión, la JEP por su transitoriedad, su fuero de atracción, las figuras jurídico-penales y las sanciones que puede aplicar busca garantizar el deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos. La JEP como componente de justicia surge del Acuerdo Final y lo más novedoso es que consiste en un esquema de justicia al cual ambas partes legitiman y al que se someten para que de forma independiente y con el uso de las herramientas de justicia transicional dicte justicia en sus casos. Esta configuración cumple con las obligaciones del Estado en esta materia, teniendo como marco de referencia los parámetros establecidos por esta honorable Corporación en la Sentencia C-579 de 2012 donde debió pronunciarse sobre la compatibilidad de este tipo de mecanismos con el deber de investigar, juzgar y sancionar.

**4.3.) La JEP es una jurisdicción especial cuya consagración constitucional es una expresión del principio de rigidez específica de la Constitución Política que permite su adaptación a los tiempos de la transición con el fin de asegurar los compromisos contraídos por el Estado en los Acuerdos de Paz.**

En la sentencias C-699 de 2016 y C- 332 de 2017, la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del A.L. 01 de 2016 que introducía el mecanismo legislativo especial de *fast-track* a la luz del principio de rigidez constitucional. Según los accionantes, al introducirse procedimientos legislativos no contemplados en la Constitución para la expedición de Actos Legislativos y Leyes se estaba negando dicho principio al cual le reconocían la calidad de pilar de la Constitución.

En estas decisiones, la Corte Constitucional reconoció la existencia de dicho pilar, entendido como la resistencia de los contenidos de la Constitución Política a cambios que soslayan su identidad bajo la noción de supremacía de la Constitución, en particular su parte dogmática. Sin embargo, tratándose de contextos de transición la Corte resaltó que dicha rigidez no debe ser entendida como la existencia de cláusulas pétreas en la Constitución, sino que más bien se relaciona con la idea de adaptación a los tiempos de transición con el fin último de finalizar el conflicto y garantizar derechos contenidos en la misma Carta Política. En la decisión citada la Corte lo expuso en los siguientes términos:

“La parte orgánica de la Constitución, a la cual pertenecen en buena medida los fundamentos del principio de rigidez específica, encuentran sentido como instrumentos de garantía de la parte dogmática, en la cual están las aspiraciones constitucionales de superar los conflictos armados y alcanzar la paz. La Corte dijo desde muy temprano, por eso mismo, que *“la parte orgánica de la Constitución sólo se explica como derivación del contenido axiológico de la parte dogmática, como instrumentalización de los principios, valores y derechos constitucionales”*. **En contextos de transición de un conflicto armado hacia su terminación, la garantía de la “integridad” del orden constitucional que esta Corte debe guardar (CP art 241), implica examinar el principio de resistencia**



**constitucional con una dosis de adaptabilidad que asegure la conservación de sus compromisos.” [Negrilla fuera de texto]**

Desde nuestro punto de vista, la creación de la JEP con el fin de juzgar los hechos del conflicto y dar un cierre global y definitivo al mismo, introduce una forma especializada para ejercer dichas funciones jurisdiccionales en el marco de un sistema integral de justicia transicional. Por eso, se le dota de autonomía e independencia transitoriamente, realidad jurídica que es compatible con la Constitución pues con el ánimo de cumplir los compromisos contraídos por el Estado en el ACUERDO FINAL esta se adapta en su estructura orgánica por los fines específicos de la construcción de la paz.

## **5) Conclusión**

Las disposiciones del AL 1/2017 referentes a la creación de la JEP como componente de justicia del SIVJRNR guardan conexidad con el Punto 5 del Acuerdo Final. En este punto, referente a la satisfacción de los derechos de las víctimas, se acordó la creación de un esquema de justicia que hiciera parte del SIVJRNR, que tenga competencias definidas para la investigación y sanción de los crímenes más graves y representativos cometidos con causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. Además, su objetivo es garantizar la seguridad jurídica, definiendo la situación jurídica de aquellos que están envueltos en los delitos políticos o conexos además de los crímenes más graves y representativos.

La JEP, por la complejidad y magnitud de los crímenes que investigará y judicializará tiene una estructura especial y autónoma. La creación de esta jurisdicción transitoria no supone una vulneración a la Constitución, en tanto ella misma ha autorizado a distintas instituciones a ejercer funciones jurisdiccionales, siendo que algunas hacen parte de la rama judicial, mientras que otras no la integran. En efecto, ha delimitado la especialidad tomando en consideración diversos parámetros, como por ejemplo, la garantía de la multiculturalidad de la jurisdicción indígena o el fortalecimiento de la justicia comunitaria en el caso de los jueces de paz. Además, frente a algunas controversias específicas, la Constitución ha delegado a órganos e instituciones por fuera de la rama judicial a ejercer funciones jurisdiccionales, como en el caso de la justicia penal militar.

Finalmente, la creación de la JEP como componente de justicia es una expresión del pilar de rigidez específica de la Constitución. Este pilar, como está contemplado en la sentencia C-332 de 2017, supone que en momentos de transición negociada hacia la paz la Constitución se adapta para garantizar los compromisos adquiridos por el Estado que permitan la garantía del derecho a la paz y demás derechos fundamentales de los ciudadanos contemplados en su parte dogmática.

## **2. ANÁLISIS CONCRETOS FRENTE A ALGUNAS FIGURAS PREVISTAS EN EL AL 1/2017**

### **I. Competencia de la JEP sobre terceros civiles**

El artículo transitorio 16 del AL 1/2017 regula la competencia de la JEP sobre los terceros civiles y establece los estándares para su procesamiento por su participación activa o determinante en la comisión de graves violaciones de los derechos humanos y graves infracciones al DIH. Esta disposición es fundamental pues está encaminada a determinar la situación jurídica de los no combatientes, garantizándoles su seguridad jurídica, y, además, permite tratar en un mismo escenario judicial a todos aquellos que se vieron inmersos en la atrocidad del conflicto armado. Igualmente, el artículo faculta a la JEP para que le otorgue a terceros civiles los beneficios judiciales propios de la justicia transicional siempre y cuando se comprometan a satisfacer los derechos de las víctimas. Finalmente, este artículo transitorio dota de criterios a los magistrados de la JEP para diferenciar aquellos terceros civiles que contribuyeron, financiaron o participaron de las atrocidades del conflicto de manera voluntaria, de aquellos que lo hicieron de manera coaccionada u obligada por los actores armados.

Consideramos que en los términos antes expuestos este artículo es conexo con lo convenido en el Acuerdo Final y regula uno de sus ejes centrales en materia de competencia de la JEP, que es garantizar el cierre jurídico de los hechos del conflicto armado con respeto de la obligación del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y las graves infracciones del DIH. Sin embargo, advertimos que estas finalidades del artículo transitorio 16 se cumplen siempre y cuando se entienda que el estándar de “*participación activa o determinante*” que incluye la norma abarca distintas modalidades de colaboración entre los terceros civiles y los grupos armados al margen de la ley. Una interpretación restringida de este estándar que, por ejemplo, excluya casos como la financiación de dichos grupos, iría en detrimento de los propósitos de cierre jurídico de la JEP y podría representar un obstáculo para garantizar el deber de investigar y juzgar las atrocidades cometidas directa o indirectamente en el conflicto armado colombiano.

En esa línea, en este apartado defenderemos, en primer lugar, la conexidad del artículo 16 transitorio del AL 1 de 2017, que establece la competencia de la JEP sobre terceros civiles, con el Acuerdo Final. En segundo lugar, sostendremos que bajo una interpretación del estándar de participación activa o determinante que abarque las distintas modalidades de colaboración entre los terceros civiles y los grupos armados, dicha disposición estaría conforme con los límites competenciales del Congreso para aprobar actos legislativos. En particular porque garantiza el cumplimiento de la obligación del Estado colombiano de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y al DIH.

Para demostrar la conexidad de la disposición estudiada con el Acuerdo Final y probar que el Congreso la aprobó haciendo uso legítimo de sus prerrogativas en el marco del *fast track*, partiremos del análisis de los requisitos de (i) *competencia material*, (ii) *conexidad*, (iii) *finalidad* y (iv) *razonable necesidad*, para concluir que todos los criterios están efectivamente reunidos.

### **1) Competencia material**

En primer lugar, el Congreso era materialmente competente para aprobar la disposición (i): (1) El Congreso solo puede hacer uso del procedimiento legislativo especial para la paz para aprobar proyectos de ley y de acto legislativo; (2) en este caso, se trata de un artículo

contenido dentro del Acto Legislativo que crea el SIVJRNR, por lo que no cabe duda sobre su competencia material.

## 2) Conexidad

El segundo criterio es la conexidad (ii) del acto y *a fortiori*, del artículo, con el Acuerdo Final. Para que se caracterice la conexidad, el artículo debe desarrollar materias clara y estrechamente vinculadas a contenidos específicos del Acuerdo Final o que reglamenten el funcionamiento de la implementación de la norma<sup>31</sup>. En esa línea, destacamos que el AL 1/2017, que tiene como objeto la implementación del Acuerdo Final mediante el cual se crea el SIVJRNR, haya incluido la competencia personal sobre los terceros civiles dentro de la JEP. En efecto, los primeros dos incisos del artículo transitorio 16 consagra la competencia de la JEP sobre los hechos cometidos en el marco del conflicto armado por parte de terceros civiles, por su participación activa o determinante, independientemente de que estos acudan o no voluntariamente a la jurisdicción y de forma prevalente a la jurisdicción ordinaria. Adicionalmente, el inciso segundo recoge de buena manera el catálogo de delitos competencia de la JEP contenido en el numeral 40 del punto 5° del Acuerdo Final, sobre los cuales la misma JEP tendrá competencia cuando los terceros que los hubieran cometido hubieran tenido una participación activa o determinante. El inciso tercero, por su parte, contempla el deber de contrastación de la información contenida en los insumos e informes que sean allegados a la JEP. En consonancia con lo expuesto, probaremos que el artículo transitorio 16 es conexo con el Acuerdo Final porque desarrolla materias clara y estrechamente vinculadas a contenidos específicos de éste.

La inclusión de la competencia de la JEP sobre los terceros civiles ha sido constante desde el inicio de las conversaciones de paz. El Comunicado Conjunto de la Mesa de Conversaciones del 23 de septiembre de 2015<sup>32</sup> afirmó que se crearía el SIVJRNR y que la JEP tendría competencia sobre los terceros civiles. El 15 de diciembre de 2015, se hizo público el Acuerdo sobre el punto 5°, “*Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, SIVJRNR, incluyendo la JEP y compromiso sobre Derechos Humanos*”, que delimitó la competencia material y personal de la jurisdicción sobre los terceros civiles. En su declaración del 23 de diciembre de 2015, relativa al recién acordado SIVJRNR, el presidente Juan Manuel Santos precisó que “(...) los que apoyaron grupos armados ilegales a conciencia, voluntariamente, y fueron determinantes podrán ser sujetos de la JEP y en el caso de ser hallados culpables, cumplirán sanciones de conformidad con la gravedad de los delitos y dependiendo de lo determinante que haya sido su participación<sup>33</sup>”, abriendo así la posibilidad de que terceros civiles asuman su responsabilidad respecto del conflicto armado

---

<sup>31</sup> Rodrigo Uprimny Yepes. Intervención en proceso de Inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2016. Audiencia Pública del 6 de Abril de 2017. Disponible en: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Aud-6-04-2017-Uprimny-Rodrigo\\_pag.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Aud-6-04-2017-Uprimny-Rodrigo_pag.pdf).

<sup>32</sup> Acuerdo sobre las víctimas del conflicto. Disponible en: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/acuerdo-sobre-las-victimas-del-conflicto.aspx>

<sup>33</sup> Presidencia de Colombia. Declaración del Presidente Juan Manuel Santos sobre las bases de justicia para civiles, 23 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-sobre-las-bases-de-justicia-para-civiles>.

y deban esclarecer las circunstancias y modalidades de su participación<sup>34</sup>. En el Acuerdo Final dicha competencia quedó definitivamente consignada en el punto 5°, precisamente en el 5.1.2. relativo a la JEP como componente de Justicia del SIVJNR<sup>35</sup>. En esa versión final se introdujo un elemento clave: la participación activa o determinante de los terceros civiles en hechos cometidos por cualquier actor armado del conflicto como elemento de competencia de la JEP.

Como lo estudiamos anteriormente, el numeral 32 del punto 5.1.2. prevé la competencia personal del componente de justicia del Sistema, que “se aplicará a *todos los que participaron de manera directa o indirecta* en el conflicto armado. Se aplicará a los investigados o condenados por el delito de rebelión u otros relacionados con el conflicto, aunque no pertenezcan a las organizaciones armadas en rebelión” [cursivas fuera del texto]. Por su parte, el numeral 15 reconoce que “el funcionamiento del componente de justicia del SIVJNR es inescindible y se aplicará de manera simultánea e integral a *todos los que participaron directa e indirectamente en el conflicto armado*, y sus decisiones ofrecerán garantías de seguridad jurídica a todos los anteriores. Su ámbito de aplicación está determinado por lo señalado en los numerales 32 y 9”. De igual manera, el numeral 34, que establece el tratamiento equilibrado de los distintos actores del conflicto, también hace alusión a los terceros civiles y prevé que “el tratamiento de justicia para los integrantes de las FARC-EP, para los agentes del Estado y para *otros actores que hayan participado en el conflicto, ya sea como combatientes o como no combatientes, cuando hayan cometido delitos, puede ser diferente pero equilibrado y equitativo*” mientras que el numeral 50 (f) establece las funciones de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas respecto de los terceros civiles<sup>36,37</sup>. Finalmente, el numeral 63 establece que “*las personas que sin formar*

---

<sup>34</sup> PAX. (2017). La paz, responsabilidad de todos. La responsabilidad corporativa en la justicia transicional: lecciones para Colombia. P. 134.

<sup>35</sup> Gobierno nacional - FARC-EP. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016. P. 143 Disponible en: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Acuerdo-Final-AF-web.pdf>

<sup>36</sup> “A petición del investigado, definir la situación jurídica de las personas que, sin pertenecer a una organización rebelde, tengan una investigación en curso por conductas que sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. La sala decidirá si es procedente remitirlo a la Sala de amnistía o indulto, si es procedente remitirlo a la Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad, o si para definir la situación jurídica es procedente renunciar al ejercicio de la acción penal o disciplinaria, en este último caso también respecto a civiles no combatientes, o aplicar cualquier otro mecanismo jurídico según el caso. También definirá la situación jurídica de aquellos terceros que se presenten voluntariamente a la jurisdicción en los 3 años siguientes de su puesta en marcha y que tengan procesos o condenas por delitos que son competencia de la JEP, cuando no hayan tenido una participación determinante en los delitos más graves y representativos. Una vez verificada la situación jurídica, adoptará las resoluciones necesarias, entre otras la renuncia a la acción penal u otro tipo de terminación anticipada al proceso, siempre que contribuyan de manera eficaz a las medidas del SIVJNR, en particular la contribución al esclarecimiento de la verdad en el marco de dicho Sistema. La resolución que defina la situación jurídica hará tránsito a cosa juzgada”

<sup>37</sup> El punto 5° contiene otras menciones a los “terceros”, tales como: (1) 5.1.1.1.8. En cuanto a los “compromisos de contribución al esclarecimiento”, establece que: “El Gobierno Nacional, como poder ejecutivo, y las FARC-EP se comprometen a contribuir decididamente en el proceso de esclarecimiento de la verdad y a reconocer sus respectivas responsabilidades ante la Comisión. El Gobierno adoptará todas las medidas necesarias para garantizar la contribución de otras entidades del Estado y promoverá la participación de terceros en la Comisión, con el fin de que contribuyan al esclarecimiento y al reconocimiento de responsabilidades, como parte de las garantías necesarias para la no repetición. De conformidad con las leyes aplicables, el Gobierno Nacional se compromete a facilitar la consulta de la información que requiera la

*parte de las organizaciones o grupos armados hayan contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a los mecanismos de justicia, sin perjuicio de lo establecido en los numerales 32, 48. t) y 58. e) de este documento, y recibir el tratamiento especial que las normas determinen siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición”.*

De acuerdo con lo anterior, el artículo transitorio 16 al reconocer la competencia de la JEP sobre los hechos cometidos por los terceros civiles en el marco del conflicto armado, independientemente de que estos acudan o no voluntariamente a la jurisdicción, regula una materia clara y estrechamente vinculada a contenidos específicos del Acuerdo Final, por lo que queda demostrado el criterio de conexidad.

En segundo lugar, el inciso segundo del artículo transitorio 16 trata también una materia clara y estrechamente vinculada a contenidos específicos del Acuerdo Final, puesto que no solo **relaciona los delitos** por los cuales la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz podrán llamar a comparecer a los terceros civiles que hubieran tenido una participación activa o determinante en su comisión<sup>38</sup> sino que al hacerlo **recoge el catálogo de delitos** contenido en el numeral 40 del punto 5.1.2. del Acuerdo Final<sup>39</sup>.

En tercer lugar, el último inciso incluye una obligación de contrastación que puede fundamentarse en varios apartados del punto 5.1.2. del Acuerdo Final<sup>40</sup>. El numeral 14 prevé que “todas las decisiones judiciales sobre las responsabilidades y sanciones de personas serán debidamente motivadas y fundamentadas en pruebas confiables y admisibles ante tribunales de justicia”. Igualmente, el numeral 48 (b) contempla el deber de presentar

---

Comisión para el cumplimiento de sus funciones, y la Comisión, por su parte, le dará el tratamiento legal correspondiente”. (2) Esta mención, contenida dentro del acápite 5.1.3. dedicado a las “medidas de reparación integral para la construcción de paz” - 5.1.3.3.2. Prevé que los planes de reparación colectiva con enfoque territorial deberán incorporar, entre otros elementos medidas de convivencia y reconciliación “dirigidas a atender los daños en el tejido social y promover la convivencia al interior de las comunidades incluyendo a las víctimas, a los ex integrantes de organizaciones paramilitares, a integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil y también a terceros que hayan podido tener alguna participación en el conflicto. Así como medidas para construir y fortalecer la confianza entre las autoridades públicas y las comunidades”. (3) El 5.1.3.4.2. relativo a rehabilitación psico-social para la convivencia y la no repetición establece que las estrategias a desarrollar tendrán en cuenta a las víctimas, a los ex integrantes de organizaciones paramilitares, a integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil y también a “los terceros que hayan podido tener alguna participación en el conflicto”.

<sup>38</sup> Acto Legislativo N° 01 del 4 de Abril de 2017. “El genocidio, delitos de lesa humanidad, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma”. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf> P. 14

<sup>39</sup> <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Acuerdo-Final-AF-web.pdf>

<sup>40</sup> Gobierno nacional - FARC-EP. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016. Punto 5.1.2. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Acuerdo-Final-AF-web.pdf>.

informes a la JEP sobre los hechos objeto de su competencia por parte de entidades del Estado (Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, entre otras.) y el 48 (c) resalta que las organizaciones de víctimas y de derechos humanos colombianas y “fuentes judiciales o administrativas” también presentarán informes ante la JEP, relativos a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado. Finalmente, el 48 (h) establece la obligación de contrastación que recae sobre la JEP: *“Una vez recibidos todos los informes establecidos en los apartados b) y c) describiendo conductas, los contrastará, y (...) en caso de apreciar que existen bases suficientes para entender que la conducta existió, que la persona mencionada participó y que la conducta corresponde a tipos penales no amniables, deberá ponerlos a disposición de los presuntos responsables para que por ellos se tome la decisión de comparecer o no comparecer a efectuar reconocimiento de verdad y responsabilidad o comparecer a defenderse de las imputaciones formuladas”*. Por tanto, el tercer inciso del artículo transitorio 16 también reglamenta una materia clara y estrechamente relacionada con contenidos específicos del Acuerdo o que reglamenten el funcionamiento de la implementación de la norma.

### 3) Finalidad

El tercer criterio a analizar es la finalidad (iii): La disposición debe tender a facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto<sup>41</sup>. En Colombia, los actores del conflicto han sido tanto armados como no armados y terceros civiles. Como quedó enunciado en el informe ‘La paz, responsabilidad de todos’, existe suficiente evidencia sobre la relación de actores civiles no combatientes con hechos del conflicto armado interno<sup>42</sup>, tanto por la confluencia de intereses económicos y presencia de actores armados en distintos territorios del país, como por las alianzas entre poderes económicos, élites locales y grupos armados<sup>43</sup>. Además, el Acuerdo prevé que el cierre del conflicto debe ser global y garantizar seguridad jurídica y garantías de no repetición de los hechos del conflicto armado. Concretamente, el texto contempla que *“los diferentes mecanismos y medidas del SIVJRNR acordados por el Gobierno Nacional y las FARC-EP tienen como objetivo superior la contribución a la prevención y garantía de no repetición de las violaciones y del conflicto mismo”*<sup>44</sup> y *“las medidas de reparación y las medidas en materia de verdad y de justicia, en particular la atribución de responsabilidades y la imposición de sanciones por parte del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz, deben contribuir a ese propósito”*.

---

<sup>41</sup> Rodrigo Uprimny Yepes. Intervención en proceso de Inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2016. Audiencia Pública del 6 de Abril de 2017. Disponible en: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Aud-6-04-2017-Uprimny-Rodrigo\\_pag.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Aud-6-04-2017-Uprimny-Rodrigo_pag.pdf).

<sup>42</sup> PAX, Dejusticia y Oxford. (2017). La paz, responsabilidad de todos. La responsabilidad corporativa en la justicia transicional: lecciones para Colombia. P. 135.

<sup>43</sup> Luis Jorge Garay et al. La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá. Grupo Método. Transparencia por Colombia. Fundación Avina. 2008. Disponible en: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf).

<sup>44</sup> Gobierno nacional - FARC-EP. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016. Punto 5.1.4. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Acuerdo-Final-AF-web.pdf>

De acuerdo con lo expuesto, los mecanismos judiciales y extrajudiciales previstos para investigar, esclarecer, perseguir y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH deben tener en cuenta a todos los actores, sin excepción; incluyendo a los terceros civiles. En esa línea, el artículo 16 transitorio, que establece la competencia de la JEP frente a los terceros civiles, incluyéndolos explícitamente dentro del SIVJRNR, cumple con el requisito de finalidad por al menos dos razones: (1) La disposición tiende a facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final de manera global respecto de todos los actores del conflicto armado, puesto que de no estar incluidos, los terceros civiles quedarían por fuera del componente de justicia del SIVJRNR; (2) Porque al incluir de manera clara y precisa a estos actores dentro del sistema, ofrece también garantías de cumplimiento y fin de conflicto pues de lo contrario, primaría la inseguridad jurídica sobre todos los casos en donde haya habido participación activa o determinante de los terceros civiles.

#### **4) Razonable necesidad**

En cuarto lugar, es preciso anotar que era urgente definir la competencia de la JEP sobre los distintos actores del conflicto armado, tanto combatientes como terceros civiles, por lo que la regulación se hizo a través del procedimiento legislativo especial y no a través del trámite ordinario. Para judicializar a todos los actores, garantizar su seguridad jurídica y asegurar un cierre jurídico global y definitivo del conflicto, era necesario regular lo antes posible la competencia de la JEP como mecanismo judicial del SIVJRNR y órgano de cierre sobre los terceros civiles.

En definitiva, la disposición que establece la competencia de la JEP sobre los terceros civiles es conexas con el Acuerdo Final y conforme a los límites competenciales del Congreso para aprobar Actos Legislativos mediante el procedimiento legislativo especial de *fast track*. Ahora bien, consideramos que esta honorable Corte también debe pronunciarse sobre si la forma en cómo quedó regulada dicha competencia sobre terceros civiles en el AL 1/2017 respeta la Constitución Política y los estándares frente al deber de juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos. Por eso, quisiéramos presentar algunas precisiones sobre el alcance de esta norma para garantizar una interpretación respetuosa de los deberes constitucionales del Estado.

El punto 32 del Acuerdo Final, relativo a la competencia del componente de justicia del SIVJRNR, contempla, respecto de los terceros civiles, que *“serán de competencia de la JEP las conductas de financiación o colaboración con los grupos paramilitares, o con cualquier actor del conflicto, que no sean resultado de coacciones, respecto de aquellas personas que tuvieron una participación activa o determinante en la comisión de los crímenes competencia de esta jurisdicción, según lo establecido en el numeral 40”*. Dicho estándar fue literalmente adoptado por la disposición estudiada, donde se añadió una definición de la participación activa y determinante como aquella *“eficaz y decisiva en la realización de los delitos enunciados”*. En principio, esa definición no implica una limitación manifiesta del estándar, sin embargo, una interpretación restrictiva implicaría una restricción excesiva de la competencia de la JEP sobre los terceros civiles y por tanto, estaría en contra de la filosofía del Acuerdo Final y contrario a las obligaciones del Estado de juzgar y sancionar a los responsables de graves violaciones de los derechos humanos por

la exclusión de un gran número de actores civiles del conflicto armado del componente de justicia del SIVJRNR.

Si a raíz de la interpretación estricta del estándar se concluyera, por ejemplo, que la JEP es competente únicamente sobre los autores directos -en vista de su participación activa, determinante, eficaz y decisiva en la realización de los delitos sobre los cuales la JEP tiene jurisdicción- se estaría excluyendo toda una serie de modalidades de comisión de graves violaciones de derechos humanos y del DIH y de actores, como podría ser el caso de autores indirectos o cómplices de dichas violaciones, colaboradores o financiadores. En este punto, es importante precisar que hasta el momento, la gran mayoría de casos de implicación de terceros civiles que han sido identificados son casos de financiación de grupos armados por parte de actores empresariales o casos de participación indirecta en el conflicto armado.

Así pues, una interpretación restrictiva del estándar de participación determinante en la comisión de graves violaciones, que limite de manera excesiva la competencia de la JEP respecto de los terceros civiles, podría abocar en la impunidad de actores del conflicto armado y, por ende, en la violación de la obligación de investigar, juzgar y sancionar. Por otro lado, dicha lectura implicaría también una inseguridad jurídica manifiesta para aquellos que, excluidos de la competencia de la JEP, podrían ser perseguidos judicialmente por la jurisdicción ordinaria, y recibir un trato desequilibrado frente a los otros actores del conflicto que comparecen ante la JEP. Adicionalmente, al quedar una amplia categoría de actores por fuera de la competencia del componente de justicia del SIVJRNR, el cierre del conflicto no podría ser considerado como global y se rompería con la integralidad del Sistema.

Ahora bien, en nuestro criterio, esa no es la interpretación que debe dársele a la disposición estudiada. El artículo transitorio 16 debe analizarse en consonancia con el sentido del Acuerdo Final, como parte del Sistema integral. Para esto, el estándar de participación *activa o determinante* debe concebirse de manera amplia y de conformidad con el sentido general tanto del Acuerdo Final como del AL 1/2017 y en aras de permitirle a la JEP comprender la globalidad del conflicto, incluyendo a los terceros civiles.

Al respecto cabe recordar que la obligación de investigar, juzgar y sancionar puede, en tiempos de transición, ser satisfecha a través de mecanismos de justicia transitorios que permitan el juzgamiento de los máximos responsables de los crímenes internacionales. En esa línea, el artículo 5 del AL 1/2017 que crea la JEP busca garantizar este deber al concebir una jurisdicción que administrará justicia frente a los hechos del conflicto, aplicando mecanismos y medidas de justicia transicional con el fin de garantizar la no repetición de los hechos, darle un cierre global y garantizar la seguridad jurídica de sus beneficiarios. No hay que perder de vista que en el conflicto colombiano han participado todo tipo de actores, tanto armados como no armados o terceros civiles. Por tanto, la JEP como componente de justicia del Sistema debe poder juzgar tanto a los combatientes como a los no combatientes y civiles que se han visto involucrados en hechos del conflicto. En ese sentido, el artículo transitorio 16 prevé, a justo título, la competencia de la JEP sobre los terceros civiles, con el objetivo de investigar, juzgar y sancionar también a estos actores del conflicto armado.



Adicionalmente, como se demostró en la primera sección, de no estar incluidos en el AL 1/2017, estos hubiesen quedado por fuera del SIVJNR, rompiendo la integralidad del Sistema y el objetivo fundamental de garantizar, a futuro, la seguridad jurídica de los terceros civiles y el cierre jurídico global de los hechos del conflicto. Asimismo, la lectura de la disposición no puede implicar que se le impida a los magistrados de la JEP hacer su trabajo de manera independiente, sin limitar su capacidad interpretativa del caso a caso para determinar qué terceros participaron de manera activa o determinante en el conflicto armado y cuáles no. Y esa libertad va claramente en el sentido del respeto de la obligación del Estado colombiano de investigar, juzgar y sancionar las violaciones de derechos humanos y al DIH cometidas en el marco del conflicto armado.

## II. La regulación de la figura de Responsabilidad de Mando

El artículo transitorio 24 del AL 1/2017 reguló el alcance de la responsabilidad de mando, uno de los asuntos más sensibles del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR). Esta figura es de fundamental trascendencia para la legitimidad y solidez jurídica del proceso de paz, en la medida en que protege los derechos de las víctimas y se encamina a ofrecer seguridad jurídica a los mandos superiores de la fuerza pública (militares y policías) o insurgentes que sean responsables o puedan ser responsabilizados por los actos penalmente reprochables cometidos por sus subalternos con ocasión del conflicto armado.

La responsabilidad del mando, una figura que no es común en el derecho interno colombiano, existe desde hace décadas en el derecho internacional y es importante porque permite establecer cuándo un comandante militar debe responder por las atrocidades cometidas por sus subalternos. La tesis central es que, incluso si el comandante no ordenó las atrocidades ni participó en ellas, debe responder por los actos cometidos por sus subalternos si, pudiendo hacerlo, no evitó que éstas ocurrieran o se abstuvo de sancionar a los responsables.

Esta figura ha sido desarrollada tanto por el DPI consuetudinario y el Estatuto de Roma, como por el DIH. Sobre esto último, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha reconocido la responsabilidad de mando como una institución que pertenece a la costumbre internacional del DIH. Gracias a aquella, indica el Comité, “[l]os jefes y otros mandos superiores son penalmente responsables de los crímenes de guerra cometidos por sus subordinados si sabían, o deberían haber sabido, que éstos iban a cometer o estaban cometiendo tales crímenes y no tomaron todas las medidas razonables y necesarias a su alcance para evitar que se cometieran o, si ya se habían cometido, para castigar a los responsables”<sup>45</sup>.

Es por esto que la regulación inadecuada de dicha figura podría generar consecuencias adversas a las finalidades inherentes de un proceso transicional, entre las cuales se cuenta la

---

<sup>45</sup> Ver, HENCKAERTS, Jean Marie y DOSWALD-BECK, Louise. El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas. Buenos Aires: Comité Internacional de la Cruz Roja, Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina y el Caribe, 2007, p. 632.

de consolidar la democracia sobre la base del restablecimiento de los derechos de aquellas personas que fueron victimizadas en el contexto de guerra que se quiere superar<sup>46</sup>. Adicional a ello, las obligaciones internacionales del Estado colombiano respecto de la investigación, juzgamiento y sanción a quienes fueren responsables de infracciones al DIH, crímenes internacionales y graves violaciones de los derechos humanos implican que la regulación interna debe respetar los estándares fijados en el ámbito internacional. En caso contrario, los procesos judiciales que se adelanten con fundamento en parámetros menores a los internacionales pueden incluso llegar a ser interpretados como una forma de evadir la responsabilidad y, en el caso extremo, conducir a la aplicación de la figura de la “cosa juzgada fraudulenta”<sup>47</sup>. De ahí que una regulación débil, insuficiente, vaga o ambigua redundaría en la disminución de una garantía clave dentro de cualquier ordenamiento jurídico: la seguridad jurídica.

En términos generales, consideramos que la Responsabilidad de Mando quedó suficiente y adecuadamente regulada en el AL 1/2017. En su adopción no se presentaron vicios en el trámite, ni el legislador excedió la competencia que le fue otorgada por el AL 1/2016. Es por esto que en el primer apartado de esta sección presentamos los argumentos que defienden la constitucionalidad de la regulación sobre la Responsabilidad de Mando dado que el legislador usó correctamente sus competencias.

Sin embargo, existe una interpretación posible de los incisos segundo y tercero del artículo 24 del AL 1/2017 que puede llevar a plantear que el legislador excedió su competencia. Esta interpretación, no obstante, debe descartarse en aras de lograr la coherencia y sistematicidad del AL 1/2017 en sí mismo, y de este con el ordenamiento jurídico colombiano y los parámetros internacionales sobre protección de los derechos humanos. Por consiguiente, en la segunda sección de este apartado presentamos los argumentos que nos permiten sugerirle a la Corte una interpretación del artículo 24 del AL 1/2017 que resulte coherente con el ordenamiento jurídico colombiano al enfatizar que este artículo también aplica a mandos guerrilleros, que los requisitos para determinar el control efectivo de los subalternos son indicativos y no concurrentes, y que implícitamente exige un tipo de *conocimiento inferido* y no uno *efectivo*.

### **1) El legislador usó adecuadamente sus competencias para regular la figura de la Responsabilidad de Mando en el AL 1/2017**

En esta sección de la intervención presentaremos los argumentos que nos permiten concluir que el legislador respetó los requisitos de competencia material, conexidad, finalidad y razonable necesidad en la regulación de la figura de la Responsabilidad de Mando. Así, en primer lugar, el artículo transitorio 24 del Acto Legislativo 1/2017 corre la misma suerte que el acto legislativo en general (ver sección III, Parte 1). Es decir, recae dentro de las

---

<sup>46</sup> Ver, Sentencia C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>47</sup> Según la Corte Interamericana de Derecho Humanos, esta figura opera “(...) en aquellos casos en los cuales la decisión de no procesar o condenar obedece al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal, o cuando el proceso no es instruido de manera imparcial e independiente, o cuando no hay intención real de someter a la persona a la justicia [nota al pie omitida]” UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo, SÁNCHEZ DUQUE, Luz María y SÁNCHEZ LEÓN, Nelson Camilo. Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada. Bogotá, D.C.: Dejusticia, 2014, p. 57.

competencias materiales conferidas al Congreso de la República por el AL 1/2016 para tramitar leyes y *actos legislativos* que busquen agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final. Dado que el citado artículo 24 hace parte del AL 1/2017 que creó el SIVJNR, es razonable concluir que el legislador no excedió su competencia material con esta norma en concreto.

En segundo lugar, la Corte Constitucional debe establecer la existencia de conexidad entre la norma analizada y el Acuerdo Final. Para ello es importante tener en consideración que el AL 1/2017 busca darle un cierre jurídico al conflicto armado, y eso también implica judicializar los mandos superiores por los actos de sus subordinados, conforme a las criterios de competencia de la JEP y los requisitos de la figura de la responsabilidad de mando. El propósito del artículo 24 del AL 1/2017 es proporcionar los referentes normativos y los criterios que han de servir a los operadores del componente judicial del Sistema para determinar la responsabilidad de los miembros de la fuerza pública por las conductas de sus subordinados. En particular, tales conductas son los actos delictivos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, sobre los cuales recae la competencia de la JEP (Art. 23, AL 1/2017). Visto así, el artículo 24 analizado guarda una relación directa con el Acuerdo de Paz en tanto regula un aspecto central para el cierre del conflicto armado, cual es el de la determinación de responsabilidad de los altos mandos de los bandos confrontados. Dicho de otro modo: no podría afirmarse que hay un cierre jurídico del conflicto armado si no se determina el tipo de responsabilidad que cabe endilgar a todos los actores que participaron, incluidos los altos mandos de la fuerza pública.

Esta es, pues, la relación cierta y verificable del artículo 24 del AL 1/2017 con el Acuerdo Final. Este último, en el párrafo 44 del punto 5.1.2. del Acuerdo Final señala:

(...) [R]especto a los agentes del Estado, se establece un tratamiento especial, simultáneo, equilibrado y equitativo basado en el Derecho Internacional Humanitario. Dicho tratamiento diferenciado valorará lo establecido en las reglas operacionales de la fuerza pública en relación con el DIH. En ningún caso la responsabilidad del mando podrá fundarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito de jurisdicción. **La responsabilidad de los miembros de la fuerza pública por los actos de sus subordinados deberá fundarse en el control efectivo de la respectiva conducta, en el conocimiento basado en la información a su disposición antes, durante y después de la realización de la respectiva conducta, así como en los medios a su alcance para prevenir, y de haber ocurrido, promover las investigaciones procedentes.**<sup>48</sup> (Negrillas fuera del texto)

Ese es, entonces, el referente directo de la figura de la Responsabilidad de Mando en el Acuerdo Final, el que sustenta y, en tanto que es uno de esos contenidos del Acuerdo que corresponden a normas del Derecho Internacional Humanitario, sirve de parámetro de validez a cualquier desarrollo normativo sobre la materia según como lo dispone el AL 2/2017. Allí se encuentran los elementos *mínimos* que debería contener la norma que

---

<sup>48</sup> Gobierno nacional - FARC-EP. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016, p. 152.

introduzca claramente al ordenamiento jurídico colombiano aquella figura, los cuales fueron previstos y desarrollados en el artículo 24 del AL 1/2017 como se puede apreciar en la siguiente tabla:

<b>Responsabilidad de Mando</b>	
<b>Párrafo 44 del punto 5.1.2. del Acuerdo Final de Paz. Elementos mínimos previstos:</b>	<b>Artículo Transitorio 24 AL 1/2017. Desarrollo de los elementos mínimos:</b>
El tratamiento a los miembros de la fuerza pública debe basarse en el Derecho Internacional Humanitario (DIH);	Para la determinación de la responsabilidad del mando, la Jurisdicción Especial para la Paz aplicará, en el caso de los miembros de la Fuerza Pública, el Código Penal colombiano, <i>el Derecho Internacional Humanitario</i> como ley especial (...).
Debe valorar los contenidos de las reglas operacionales de la fuerza pública en relación con el DIH;	Para la determinación de la responsabilidad del mando, la Jurisdicción Especial para la Paz aplicará, en el caso de los miembros de la Fuerza Pública, (...) <i>las reglas operacionales de la Fuerza Pública en relación con el DIH</i> siempre que ellas no sean contrarias a la normatividad legal.
La Responsabilidad de Mando no puede basarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito jurisdiccional;	<i>La determinación de la responsabilidad del mando no podrá fundarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito de jurisdicción.</i>
La Responsabilidad de Mando debe fundarse en <b>a)</b> el control efectivo de la conducta; <b>b)</b> en el conocimiento basado en la información de que disponga (antes, durante y después de cometida la conducta); <b>c)</b> en los medios a disposición para prevenir la conducta y, de haber ocurrido, para promover las investigaciones	La responsabilidad de los miembros de la Fuerza Pública por los actos de sus subordinados <i>deberá fundarse en el control efectivo de la respectiva conducta, en el conocimiento basado en la información a su disposición antes, durante, o después de la realización de la respectiva conducta, así como en los medios a su alcance para prevenir que se cometa o se siga cometiendo la conducta punible, siempre y cuando las condiciones fácticas lo permitan, y de haber ocurrido, promover las investigaciones procedentes.</i>

Como se infiere de la lectura del párrafo 44 del punto 5.1.2. del Acuerdo Final y del artículo 24 del AL 1/2017 bajo análisis, esta norma corresponde a un desarrollo normativo que reproduce –con algunas pequeñas variaciones- al pie de la letra lo previsto en el Acuerdo Final, adiciona algunos elementos y enlista los criterios que guiarán la labor de los operadores jurídicos de la JEP. En este sentido, la norma equivale a un desarrollo adecuado y suficiente del Acuerdo Final, y su conexidad está más que probada.

En tercer lugar, la Corte Constitucional debe evaluar que el AL 1/2017 en general, y su artículo 24 en particular, estén teleológicamente encaminados a “*agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final*” y “*ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto*”. Pues bien, este requisito se satisface plenamente por al menos tres razones. Primero, la Responsabilidad de Mando es una figura que contribuirá al cierre jurídico del conflicto armado en tanto servirá de estímulo para que los altos mandos de los ejércitos en confrontación aporten a la verdad de lo ocurrido y a la reparación de las víctimas; más aún, es un mecanismo que facilitará el funcionamiento de la justicia transicional en su conjunto al aportar los criterios que han de fundamentar jurídicamente el juzgamiento de los altos mandos de fuerzas armadas (estatales e irregulares) que, por su posición, tenían el deber de evitar la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos o que una vez ocurridas las sancionaran.

Segundo, la inclusión de los altos mandos en el componente judicial del Sistema contribuye a crear un escenario de transición donde, a través de la identificación de los máximos responsables de las vulneraciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, se erijan condiciones que impidan la repetición de conductas similares. En otras palabras, en sí misma la Responsabilidad del Mando aparece como una herramienta para garantizar la no repetición de las victimizaciones.

Tercero, no haber incluido la regulación sobre la responsabilidad del mando habría significado el incumplimiento de una sección concreta del acuerdo suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, con lo cual habría enviado un mensaje negativo sobre la voluntad del Estado de cumplir de buena fe con lo acordado, mandato este que hace parte de nuestra Constitución Política según lo previsto en el inciso segundo del artículo 1 del AL 2/2017.

Finalmente, es posible defender que resultaba urgente expedir la regulación sobre la Responsabilidad de Mando a través del procedimiento legislativo especial y no a través del trámite ordinario porque la figura encarna un elemento clave para la Jurisdicción Especial para la Paz y esta, a su vez, es el mecanismo judicial por excelencia en el proceso de justicia transicional por el que atraviesa el país. La urgencia de usar el *fast track* para tramitar la Responsabilidad de Mando se deriva de la necesidad que existía de levantar lo más pronto posible todo el andamiaje jurídico requerido para procesar judicialmente a los diferentes actores del conflicto involucrados en el proceso transicional.

## **2) Interpretación razonable del artículo 24 del AL 1/2017**

La redacción definitiva del artículo transitorio 24 del AL 1/2017 puede dar pie a una interpretación que llevaría a concluir que hay sustitución de un pilar de la Constitución. Esta interpretación se basaría en tres argumentos. Primero, en tanto no se incluyó expresamente a los altos mandos guerrilleros, puede permitir suponer que la figura solo sería aplicable respecto de los miembros de la Fuerza Pública; esto se concretaría en un trato distinto para los miembros de la fuerza pública y para los altos mandos guerrilleros, el cual no tendría justificación constitucional y, adicionalmente, iría en contra de los mandatos del Derecho Internacional Humanitario que, en materia de conflictos internos, aplica a

todos los bandos en disputa. Segundo, el artículo sugiere que los cuatro criterios para determinar el “mando y control efectivo” sobre los subordinados deben ocurrir de forma concurrente. Ello significaría erigir un estándar probatorio excesivamente alto que, en últimas, haría difícil el cumplimiento del propósito de la justicia transicional. Tercero, la redacción del segundo inciso sugiere que los miembros de la Fuerza Pública debieron tener un conocimiento cierto y efectivo de las acciones que estaban cometiendo sus subalternos, lo cual es contrario al estándar fijado por el Derecho Internacional Consuetudinario. Este estándar –menos severo que el derivado del Estatuto de Roma - exige un *conocimiento inferido*, esto es, que la persona *tuviera razones para saber/conocer* las acciones de sus subalternos.

Una interpretación con esas tres vertientes sería problemática en tanto no estaría acorde con los estándares fijados por el Derecho Internacional sobre la materia, lo cual además generaría una situación de inseguridad jurídica para los posibles involucrados y entorpecería el funcionamiento de la JEP. No obstante, cada uno de esos tres puntos admite una interpretación que honra las obligaciones internacionales del Estado colombiano, que por ende resulta enteramente acorde con la Constitución y que además constituye una implementación y desarrollo adecuado del contenido del Acuerdo Final.<sup>49</sup>

Así, en primer lugar, la responsabilidad de mando aplica también para los altos mandos guerrilleros que ingresen al componente judicial del Sistema. El que no se haya hecho expresa alusión en el artículo 24 del AL 1/2017 a los altos mandos de los ejércitos irregulares, de ninguna manera permite inferir que estos no son responsables de las atrocidades cometidas por sus subalternos. Esto es así no solo porque las normas del Derecho Internacional Humanitario aplicables a los conflictos armados internos obligan a todos los actores inmersos en la confrontación y, por lo tanto, imponen por igual a los altos mandos de los ejércitos regulares e irregulares el deber de evitar la ocurrencia de atrocidades y, en aquellos casos en que no hubieran podido impedir que tuvieran lugar, el deber de sancionarlas adecuadamente. En adición a ello, y de forma consecuente con el Derecho Internacional Humanitario, el párrafo 59<sup>50</sup> del Punto 5.1.2. del Acuerdo Final plantea que

Respecto a la responsabilidad de los integrantes de las FARC-EP se tendrá en cuenta como referente jurídico el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Penal. El componente de justicia del SIVJRNR tendrá en cuenta la relevancia de las decisiones

---

<sup>49</sup> Los argumentos expuestos en esta sección se fundamentan en algunos videos explicativos elaborados por investigadores de Dejusticia y disponibles en <<https://www.eltransitoalapaz.com/>>, así como en UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Responsabilidad del Mando y JEP: un debate complejo y polarizado. [en línea] Disponible en <<http://lasillavacia.com/blogs/responsabilidad-del-mando-y-jep-un-debate-complejo-y-polarizado-59906>>, consultada el 14 de junio de 2017; UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Responsabilidad de Mando. (enero, 2017). [en línea] Disponible en <http://www.elespectador.com/opinion/opinion/responsabilidad-del-mando-columna-677045>>, consultado el 18 de julio de 2017; UPRIMNY YEPES, Rodrigo y GÚIZA GÓMEZ, Diana Isabel. Reflexiones sobre la reforma constitucional que crea la Jurisdicción Especial para la Paz y regula el tratamiento especial a la fuerza pública. [en línea] Disponible en < [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_909.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_909.pdf)>, consultado el 18 de julio de 2017.

<sup>50</sup> Gobierno nacional - FARC-EP. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016, p. 164.

tomadas por la anterior organización que sean pertinentes para analizar las responsabilidades. **La responsabilidad de los mandos de las FARC-EP por los actos de sus subordinados** deberá fundarse en el control efectivo de la respectiva conducta, en el conocimiento basado en la información a su disposición antes, durante y después de la realización de la respectiva conducta, así como en los medios a su alcance para prevenirla, y de haber ocurrido adoptar las decisiones correspondientes. La responsabilidad del mando no podrá fundarse exclusivamente en el rango o la jerarquía. (...) (Negrillas añadidas)

El Acuerdo Final no solo fue explícito en cuanto a la aplicación de la responsabilidad de mando para los jefes guerrilleros, sino que también incluyó una caracterización muy similar a la contenida en el párrafo 44 del punto 5.1.2. del Acuerdo Final (que regula la responsabilidad de mando para miembros de la Fuerza Pública) en lo que tiene que ver con los tres elementos centrales de la figura: conocimiento, mando o control efectivo sobre los subalternos y la adopción de medidas para evitar o sancionar las conductas. De ahí que sin distinción se le haya atribuido a la Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad y de determinación de los hechos (Párrafo 48, letra i) *"Recibir las declaraciones de reconocimiento de verdad y de responsabilidad, tanto individuales como colectivas. Para la imposición de la sanción los responsables máximos, por responsabilidad de mando, deberán ser identificados individualmente."*<sup>51</sup>

De modo que lo correcto consiste en entender que el artículo 24 del AL 1/2017, en tanto positivación de la figura de la Responsabilidad de Mando, implícitamente alude a los altos mandos de la guerrilla y no solo a aquellos de la fuerza pública.

En segundo lugar, abordaremos el punto según el cual es necesaria la concurrencia de las cuatro condiciones para determinar el mando efectivo sobre los subordinados. Frente a este asunto, hay que partir de considerar que es razonable inferir que el objetivo del inciso tercero del artículo transitorio 24 del AL 1/2017 consistió en contrarrestar una excesiva apertura de la norma que permitiera usar cualquier criterio para determinar el control efectivo sobre los subordinados. En este marco, las cuatro condiciones señaladas por la norma constituyen un buen avance en la búsqueda de fijar unos criterios más claros que sirvan para determinar los casos en que un superior contaba con mando y control efectivo sobre sus subalternos. Estos criterios fijan unas condiciones de orden formal, material, jerárquico y jurisdiccional al establecer:

"(...) a) Que la conducta o las conductas punibles hayan sido cometidas dentro del área de responsabilidad asignada a la unidad bajo su mando según el nivel correspondiente y que tengan relación con actividades bajo su responsabilidad;

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

---

<sup>51</sup> Gobierno nacional - FARC-EP. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016, p. 156-157.

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

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

No obstante, defender que las cuatro condiciones previstas en la norma deban *concurrir* en cada caso fija un estándar excesivamente alto que haría casi imposible comprobar que un mando de un ejército regular (fuerza pública) o irregular (guerrilla) contaba con el control efectivo de sus tropas. Semejante estándar es mucho más riguroso y contradice lo que ha venido estableciendo la jurisprudencia internacional, según la cual lo que resulta determinante es que la persona cuente con el control material de los subalternos, más que con el control formal conferido, por ejemplo, a través de un mandato legal (que puede o no estar presente).

En otras palabras, lo que realmente importa es quién puede tener el control material de un grupo de subordinados en una situación específica. Por esta razón, el control efectivo es un asunto de orden probatorio en donde el juez tiene que verificar que el superior tenía la posibilidad real de prevenir la atrocidad o, de haber ocurrido, de proceder a imponer las sanciones o correctivos a que hubiera lugar. Por el contrario, el artículo transitorio 24 del AL 1/2017 ordena que la conducta de los subalternos haya ocurrido en el área territorial dentro del cuál el respectivo comandante tenga mando, que dicha conducta guarde alguna relación con las actividades por las que dicho comandante deba responder, que el comandante tenga la autorización legal y capacidad material de dar órdenes en esa área y a esos subalternos, que efectivamente pueda desarrollar operaciones en el área geográfica donde ocurrieron las atrocidades de los subalternos y que tenga la capacidad efectiva para adoptar medidas encaminadas a evitar la ocurrencia de hechos deplorables y, de conocerlos, la capacidad para sancionarlos.

Demostrar que todos esos elementos concurren en un caso específico es prácticamente imposible, o por lo menos resultaría tan difícil que probablemente el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia no hubiese podido condenar a Zdravko Mucić por su responsabilidad de mando sobre los crímenes que cometieron sus subordinados en la prisión Čelebići –una cárcel que, durante la guerra de Bosnia en 1992, fue usada para recluir ilegalmente a prisioneros serbios-. Mucić no recibió nombramiento formal como comandante de la prisión. Pero el Tribunal recaudó evidencia empírica que apuntaba a que Mucić sí tenía control de hecho sobre sus subordinados en esa prisión, desde finales de mayo o inicios de junio de 1992 hasta finales de noviembre del mismo año. Según documentos internos de la cárcel, Mucić tenía el poder de transferir prisioneros de Čelebići a otras prisiones, o de dejarlos en libertad. Igualmente, de acuerdo a testimonios, Mucić controlaba las visitas que hacían a los familiares o los civiles que podrían ingresar a la



cárcel, como lo relató un periodista bosnio quien fue autorizado por el comandante para filmar la prisión<sup>52</sup>.

Así, el Tribunal *ad hoc* para la Ex-Yugoslavia encontró responsable bajo la figura de la responsabilidad de mando a Zdravko Mucić quien, pese a no ser formalmente el director de una prisión, sí resultó ser el comandante *de facto* que, por lo tanto, estaba en el deber de haber evitado las atrocidades cometidas por sus subordinados<sup>53</sup>. Si tuviéramos que aplicar los requisitos del artículo transitorio 24 del AL 1/2017, Mucić habría tenido que ser declarado inocente porque formalmente no era el director de la cárcel.

Así mismo, puede incluso sostenerse que el Congreso desbordó la competencia dada por el AL 1/2016, pues adicionó al requisito de mando y control efectivo un elemento que no estaba previsto en el Acuerdo Final: la concurrencia de las condiciones<sup>54</sup>. Esta adición no es un desarrollo legítimo del Acuerdo, sino que es de tal magnitud que lo contradice al hacer casi imposible, por el elevado estándar probatorio que fija, judicializar a los altos mandos militares y eso resulta incompatible con el derecho consuetudinario y con las obligaciones del estado colombiano en materia de investigación, juzgamiento y sanción de los máximos responsables de crímenes graves. En esa forma, se afectaría el acceso a la justicia de las víctimas y los mandos policiales y militares quedarían en incertidumbre sobre su situación jurídica, lo cual pondría en riesgo uno de los fines del proceso de paz: darle un cierre jurídico global y definitivo al conflicto armado.

Por consiguiente, las condiciones previstas en la norma son útiles en el sentido de que pueden guiar la adopción de decisiones relativas al mando y control efectivo, y como tales pueden ser constitucionalmente aceptables siempre y cuando se entienda que su carácter es meramente enunciativo u orientador ya que, incluso, podrían existir otros criterios que no estén siendo considerados en la norma. Esta sería la única interpretación coherente con el sistema jurídico colombiano y con las obligaciones internacionales en materia de Derecho Internacional Humanitario.

---

<sup>52</sup> Ver, Prosecutor Vs. Zejnil Delacić, Zdravko Mucić also known as "Pavo" , Hazim Delić and Esad Landžo also know as "Zenga", Judgment. [en línea] Disponible en < [http://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116\\_judg\\_en.pdf](http://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116_judg_en.pdf)>, consultado el 14 de junio de 2017. Párrafos 737-767.j

<sup>53</sup> Al respecto, en la sentencia en contra de Mucić, el Tribunal sostuvo que "(...) individuos en posición de autoridad, bien sea en estructuras militares o civiles, pueden tener responsabilidad penal bajo la doctrina de la responsabilidad de mando sobre la base de su posición como superiores de facto o de jure. Por lo tanto, la mera ausencia de autoridad formal (legal) para controlar las acciones de los subordinados, no debe ser considerada suficiente para redimir de responsabilidad penal." Ver, Prosecutor Vs. Zejnil Delacić, Zdravko Mucić also known as "Pavo" , Hazim Delić and Esad Landžo also know as "Zenga", Judgment. [en línea] Disponible en < [http://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116\\_judg\\_en.pdf](http://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116_judg_en.pdf)>, consultado el 14 de junio de 2017. Párrafo 742 [Traducción propia].

<sup>54</sup> La lectura de los párrafos 44 y 59 del Acuerdo Final permite concluir sin asomo de duda que este no exigía una concurrencia de requisitos para determinar el mando efectivo. Se dijo, eso sí, que este control debía entenderse como "(...) la posibilidad real que el superior tenía de haber ejercido un control apropiado sobre sus subalternos, en relación con la ejecución de la conducta delictiva, tal y como se establece en el derecho internacional." (Párrafo 59), lo que sí resulta respetuoso de los estándares internacionales sobre la materia.

En tercer lugar, la redacción del artículo 24 del AL 1/2017 permite una lectura según la cual se exige que el mando militar o civil o el jefe guerrillero tenga un conocimiento cierto y efectivo de la conducta de sus subordinados, lo cual de nuevo establece un estándar subjetivo que contraviene lo dispuesto por el Derecho Consuetudinario Internacional y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Ciertamente, cuando el inciso segundo del artículo 24 del AL 1/2017 plantea que "*La responsabilidad de los miembros de la Fuerza Pública por los actos de sus subordinados deberá fundarse (...) en el conocimiento basado en la información a su disposición antes, durante, o después de la realización de la respectiva conducta, así como en los medios a su alcance para prevenir que se cometa o se siga cometiendo la conducta punible, siempre y cuando las condiciones fácticas lo permitan(...)*", la norma abre la puerta a una interpretación que exija del respectivo comandante un *conocimiento efectivo* de las conductas de los subordinados. Esto significa que el respectivo comandante tendría que saber con certeza y más allá de toda duda que sus subordinados estaban cometiendo o cometieron unas conductas reprochables, y así tendría que ser probado en el proceso judicial. Pero a partir del derecho internacional se han derivado otras dos formas de entender el tipo de conocimiento que debe probarse al comandante, las cuales son adicionales al *conocimiento efectivo*.

La primera de ellas, conocida como *conocimiento inferido* y sintetizada en la fórmula *tuviera razones para saber (had reason to know)*, proviene del Derecho Internacional Consuetudinario y ha sido aplicado por los Tribunales *ad hoc* para Ruanda y la Ex-Yugoslavia. Este estándar se encuentra previsto en el artículo 86.2 del Protocolo I a los Convenios de Ginebra:

*“El hecho de que la infracción de los Convenios o del presente Protocolo haya sido cometida por un subordinado no exime de responsabilidad penal o disciplinaria, según el caso, a sus superiores, si éstos sabían o poseían información que les permitiera concluir, en las circunstancias del momento, que ese subordinado estaba cometiendo o iba a cometer tal infracción y si no tomaron todas las medidas factibles que estuvieran a su alcance para impedir o reprimir esa infracción.”*

Así las cosas, según este estándar se exige que el alto mando tuviera razones -fundada en información y dependiendo de las circunstancias concretas- para saber que sus subordinados pudieran estar cometiendo o cometerían conductas atroces y, aun así, no adoptó las medidas necesarias para prevenir dicha ocurrencia. Es decir, que a pesar de que el mando militar, civil o guerrillero, a pesar de no tener absoluta certeza (conocimiento cierto) sobre la comisión o posible comisión de infracciones al DIH, la información con la que contaba, en las circunstancias en las que se encontraba, era suficiente para que hubiera concluido que el subordinado estaba infringiendo el DIH.

La segunda forma de entender el tipo de conocimiento desde el derecho internacional es un poco más estricta pues exige del superior un *conocimiento presunto* o que *hubiera debido saber (should have known)*. Este estándar se encuentra previsto en el artículo 28 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, según el cual:

a) El jefe militar o el que actúe efectivamente como jefe militar será penalmente responsable por los crímenes de la competencia de la Corte que hubieren sido cometidos por fuerzas bajo su mando y control efectivo, o su autoridad y control efectivo, según sea el caso, en razón de no haber ejercido un control apropiado sobre esas fuerzas cuando:

i) Hubiere sabido o, en razón de las circunstancias del momento, hubiere debido saber que las fuerzas estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos; y

ii) No hubiere adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir su comisión o para poner el asunto en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento.

Este segundo estándar sugiere, entonces, que el superior en determinadas circunstancias tiene el deber de saber y, bajo este parámetro, no puede excusarse en su falta de conocimiento efectivo de la conducta de sus subalternos.

En todo caso, ambos estándares implican un nivel de conocimiento *inferido*, que es distinto del *conocimiento efectivo o cierto* al que parece estar limitado el artículo 24 del AL 1/2017. Por consiguiente, una interpretación que defienda el estándar del conocimiento cierto y efectivo iría en contra de la Constitución y de las obligaciones del Estado colombiano en relación con el Derecho Internacional Humanitario, además de que podría deslegitimar el proceso de paz al facilitar la exclusión de responsabilidad de ciertos actores y con ello generar una elevada inseguridad jurídica para los altos mandos que, incluso, podría abrir la puerta para que instancias internacionales puedan intervenir en tales casos. De ahí que defendamos una lectura del inciso segundo del artículo 24 del AL 1/2017 según la cual se exige, cuando menos, un *conocimiento inferido* por parte del respectivo mando militar o guerrillero en relación con la conducta de sus subalternos. De este modo se armonizarían los contenidos de la Constitución reformada transitoriamente mediante el acto legislativo bajo análisis y el estándar fijado en el artículo 89 del protocolo I a los Convenios de Ginebra y el Derecho Penal Internacional.

Para concluir, resulta necesario puntualizar que el artículo transitorio 24 del AL 1/2017 resultaría compatible con la Constitución Política de 1991 si fuera interpretado en el sentido en que: i) la figura de la responsabilidad del mando no solo es aplicable a los altos mandos de la fuerza pública, sino también a los jefes guerrilleros; ii) las condiciones previstas para determinar el control efectivo del superior sobre sus subordinados son solo indicativos y no concurrentes; y iii) se exige un conocimiento inferido sobre la realización o posible ocurrencia de la conducta infractora de los subordinados o, en otras palabras, que el superior jerárquico tuviera razones para conocer de dichas conductas.

### **III. La JEP no sustituye el pilar esencial del derecho fundamental al debido proceso**

El capítulo III del AL 1/2017 introduce y desarrolla extensamente la Jurisdicción Especial para la Paz que es el componente de justicia del SIVJRN. La JEP ha sido cuestionada porque es una jurisdicción establecida con posterioridad a la ocurrencia de los hechos, por

lo que sería un tribunal *ex post*, y esto estaría proscrito en la Constitución y en instrumentos internacionales. Se ha sostenido que tendría el efecto de sustituir el principio del *juez natural*, que se desprende del pilar esencial del *principio de legalidad* contenido en el *debido proceso*. Sin embargo, a continuación sostenemos que aunque la JEP se haya establecido con posterioridad a la ocurrencia de los hechos de su competencia, su creación no sustituye el pilar esencial del debido proceso.

Primero, es necesario recalcar que la prohibición de retroactividad de la ley penal, como manifestación del principio de legalidad, es estricta en materia sustantiva, es decir con relación a los delitos y las penas. Esta prohibición constituye un límite al poder punitivo del Estado y una garantía a la ciudadanía, pues impide perseguir o castigar la comisión de una conducta que no estaba claramente definida como delito al momento de la comisión del hecho, o imponer una pena que no estaba prevista con anterioridad en la normativa. Sobre el particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 9º, plantea que “[n]adie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 15.1., dispone que “[n]adie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional”. Estas normas, en cuanto integran instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, prevalecen en el ordenamiento interno.

Ahora bien, respecto del juez natural, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “[t]oda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella (...)” (Art. 14). La Convención Americana sobre Derechos Humanos, recalca que “[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella (...)” (Art. 8.1). Y el artículo 29 de la Constitución Política dispone que “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez o tribunal competente (...)”.

De esta forma, el principio del juez natural exige la existencia de un tribunal imparcial e independiente establecido por la ley. Aunque, en principio se ha considerado que ese tribunal deba ser establecido previamente a la comisión del delito, esta garantía no es absoluta. En efecto, el artículo 29 de la Constitución Política diferencia entre la orden perentoria de ser juzgado conforme a las ‘leyes preexistentes’, frente a que ello ocurra “ante un tribunal o juez competente”.

Esto sugiere una distinción entre el principio de legalidad prácticamente absoluto en relación con el delito y las penas, frente al principio de legalidad asociado al tribunal competente. La predeterminación de la instancia judicial es importante para evitar los tribunales de excepción destinados a que el poder ejecutivo persiga a sus enemigos, pero no es una obligación absoluta (como sí lo es la no retroactividad de los delitos y las penas, la creación legal de los tribunales y la exigencia de imparcialidad e independencia). En efecto,

se admite que se establezcan tribunales *ex post facto*, siempre y cuando sean independientes e imparciales y haya razones que justifiquen su establecimiento. Así, ha habido varios tribunales *ex post facto*, creados para valorar conflictos armados o violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, (Ex-Yugoslavia, Rwanda, Sierra Leona, Cambodia, entre otros).

Este tema fue estudiado en una decisión del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, en la cual la defensa de Duško Tadić cuestionó su competencia y alegó la violación de los derechos al juez natural, a un juicio justo y al debido proceso, que habría presuntamente ocurrido porque el Tribunal fue creado con posterioridad a la ocurrencia de los hechos<sup>55</sup>. En esa decisión, el Tribunal para la ex Yugoslavia argumentó que la garantía judicial según la cual las personas debían ser juzgadas por un tribunal pre-existente creado por la ley, alude fundamentalmente a que los tribunales sean creados según las reglas del Estado de Derecho. Esto significa que deben crearse en armonía con “(...) *los estándares internacionales apropiados; deben proveer todas las garantías de equidad, justicia e imparcialidad, en total conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.*”<sup>56</sup>

Es por esto que en su decisión, el Tribunal para la ex Yugoslavia sostuvo que “[l]a consideración importante para determinar si un tribunal ha sido ‘establecido por ley’, no es si fue pre-establecido o establecido para un propósito o situación específicas; lo que importa es si fue creado por un órgano competente y de conformidad con los procedimientos legales respectivos, y que observe los requerimientos en materia de equidad procesal (...) Mientras que el Comité de Derechos Humanos no ha determinado que los tribunales ‘extraordinarios’ o cortes ‘especiales’ sean incompatibles con la exigencia de que los tribunales sean establecidos por ley, sí ha adoptado la postura de que la provisión se encamina a asegurar que cualquier corte, sea o no ‘extraordinaria’, debe respetar genuinamente todas las garantías para un juicio justo previstas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”<sup>57</sup>.

Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha entendido que la previsión del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según la cual las personas deben ser juzgadas por un tribunal establecido por la ley, significa al menos dos cosas. En primer lugar, “que el sistema judicial es establecido y suficientemente regulado por leyes que emanan del legislativo”, y, en segundo lugar, “que cada audiencia particular tiene lugar ante un tribunal cuya composición satisface totalmente los requerimientos legales.”<sup>58</sup> Ahora bien, frente a los llamados tribunales *ad-hoc*, el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que las “(...) *cortes especiales o los tribunales creados para la determinación de cierta categoría de casos deben ser establecidos sobre la base de consideraciones objetivas y razonables para justificar la distinción entre tales tribunales y*

---

<sup>55</sup> Ver, International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for serious violations of International Humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia since 1991. The Prosecutor Vs. Duško Tadić. Decisión of 2 October 1995, Parr. 41.

<sup>56</sup> Ver, *Ibid.*, Parr. 45. [traducción propia].

<sup>57</sup> Ver, *Ibid.*, Parr. 45. [traducción propia].

<sup>58</sup> Ver, OSCE/ODIHR. OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND CIVIL RIGHTS (ODIHR). Legal digest of International Fair Trial Rights. Warsaw: 2012, pp. 54 y 55. [traducción propia].

*las cortes ordinarias.*<sup>59</sup> Así las cosas, se ha entendido que los tribunales *ex post facto* no están prohibidos *per se*, sino que deben ser creados de modo tal que se respeten las garantías mínimas que todo Estado de Derecho debe ofrecer a su ciudadanía y sobre la base de consideraciones objetivas y razonables.

De modo que si bien no se pueden instituir tribunales *ex post facto* caprichosamente o sin respetar las garantías esenciales del debido proceso (imparcialidad, independencia, legalidad de los delitos y las penas), estos son válidos si hay razones que los justifiquen. Frente al caso que nos ocupa, resta entonces determinar si existen esas razones objetivas que sustenten la necesidad de crear una jurisdicción especial como la prevista en el Acto Legislativo 1/2017.

Desde nuestra perspectiva, y como lo sostenemos en las secciones 2 y 3 de la segunda parte de esta intervención, la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz se fundamenta en razones objetivas, como la necesidad de conformar un sistema integral y holístico de justicia transicional (SIJVRNR) que facilite la superación del conflicto armado y permita el tránsito hacia la paz, que ofrezca garantías institucionales de independencia e imparcialidad para las personas procesadas, y que permita la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

#### **IV. Sobre los requisitos para ser Magistrado o Magistrada de la JEP y el principio constitucional de la diversidad e integridad étnica y cultural**

En el presente apartado de la intervención sostenemos que los requisitos previstos en el AL 1/2017 para seleccionar a los magistrados y magistradas que integrarán las diversas salas de la Jurisdicción Especial para la Paz deben ser interpretados de acuerdo con el principio *de diversidad e integridad étnica y cultural*. Proceder de otra manera podría traducirse en la imposibilidad de que personas pertenecientes a pueblos indígenas, afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros y Rrom accedan a la magistratura especial como consecuencia de la aplicación estricta de unos requisitos que, a primera vista, no integran adecuadamente una perspectiva étnica.

Para desarrollar el argumento, en la primera sección presentaremos el planteamiento del problema; en la segunda sección introduciremos la doctrina constitucional de la *excepción por diversidad étnica y cultural*; y en la tercera sección sostenemos que hay una interpretación del artículo transitorio 7 que no sustituye la Constitución y que, por lo tanto, debería ser la que guíe la aplicación de los criterios para elegir los funcionarios de la JEP.

##### **1) El artículo 7 del AL 1/2017 admite una interpretación que puede vulnerar un pilar constitucional**

Los incisos 6 a 8 y 11 del artículo transitorio 7 del AL 1/2017, que versa sobre los requisitos para ser magistrado o magistrada de las secciones del Tribunal para la Paz o de las diferentes Salas que conforman la JEP, plantean lo siguiente:

---

<sup>59</sup> Ver, *Ibíd.*, p. 55-56. [traducción propia].

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

Para ser elegido Magistrado del Tribunal para la Paz deberán reunirse los requisitos señalados en el artículo 232 de la Constitución Política, salvo en lo relacionado con el límite de edad.

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

(...)

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

Resulta pertinente precisar las referencias normativas que hace el artículo transitorio 7 analizado. Así, en primer lugar, los requisitos que se establecen en el artículo 232 de la Constitución Política para magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y que se aplicarán para seleccionar a los magistrados y magistradas del Tribunal para la Paz, son los siguientes: i) ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; ii) ser abogado; iii) no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; iv) haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer.

De otro lado, los requisitos para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial, y que se aplicarán para seleccionar a los magistrados o magistradas de alguna de las salas de la Jurisdicción Especial para la Paz, se encuentran señalados en la Ley 270 de 1996, a saber:

“Artículo 127 (...)

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles;
2. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley, salvo el caso de los Jueces de Paz; y,
3. No estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad.

Artículo 128: (...)

3. Para el cargo de Magistrado de Tribunal: tener experiencia profesional por lapso no inferior a ocho años.

(...)

PARÁGRAFO 1o. La experiencia de que trata el presente artículo, deberá ser adquirida con posterioridad a la obtención del título de abogado en actividades jurídicas ya sea de manera independiente o en cargos públicos o privados o en el ejercicio de la función judicial. En todo caso, para estos efectos computará como experiencia profesional la actividad como empleado judicial que se realice con posterioridad a la obtención del título de abogado.”

A primera vista es razonable afirmar que el artículo 7 del AL 1/2017 se integra fácilmente a la Constitución Política de 1991. En ese sentido, no entraña una sustitución que cambie el sentido del texto original y, por lo tanto, sea necesario declarar como contraria al ordenamiento constitucional. No obstante, también es factible una lectura restrictiva de los requisitos determinados en el artículo 7 del AL 1/2017, así como de las normas a que se remite, que dificulte a los ciudadanos que hacen parte de pueblos indígenas, afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros y Rrom acceder a la magistratura especial que crea el Acto Legislativo.

Dicha situación aplicaría especialmente en lo relativo al requisito de experiencia profesional exigida que solo se cuenta a partir del momento de la obtención del título: 15 años para aquellas personas que se postulan al Tribunal de Paz y 8 años para aquellas que pretendan integrar las diversas salas que conforman la jurisdicción especial, demostrados con trabajo en: i) rama judicial; ii) Ministerio Público; iii) ejercicio de la profesión de abogado de forma independiente o en cargos privados; y iv) cátedra universitaria en disciplinas jurídicas.

Interpretar ese requisito de forma que solo cobije actividades que comúnmente son asociadas con el ejercicio formal del derecho (función judicial, litigio, empleo público) podría excluir otras maneras del ejercicio profesional desarrolladas por integrantes de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, negras, palenqueras, raizales o Rrom, y que, en su núcleo esencial, se vinculan a formas de proteger y promover su derecho colectivo a la integridad étnica y cultural. Una interpretación restrictiva del artículo transitorio 7 del AL 1/2017 podría conducir, por ejemplo, a no computar como parte del requisito temporal el periodo que una abogada indígena haya invertido en el trabajo comunitario con su pueblo de origen para el reconocimiento de sus derechos territoriales ancestrales colectivos o a desconocer la experiencia que pueda tener una autoridad en el ejercicio de la justicia propia como expresión de la jurisdicción especial reconocida constitucionalmente (Art. 246, CP.P.).

Las actividades desempeñadas por los líderes o lideresas comunitarios, y que en muchas ocasiones son asimilables a procesos jurídicos de defensa de derechos colectivos, suelen ocurrir incluso antes del momento en que obtienen un título profesional. Estas personas imparten justicia, se movilizan por la defensa de sus derechos o desempeñan otras actividades organizativas encaminadas a la protección o desarrollo identitario o cultural de su comunidad, sin que para ello requieran algo distinto al apoyo y autorización de sus autoridades tradicionales y al cumplimiento de las reglas que dentro de pueblo o comunidad existan. Así, la conmutación del ejercicio profesional para estas personas no pueda darse de la misma manera que para el resto de la población pues con ello, en la práctica, se estarían



perpetuando condiciones discriminatorias que niegan el principio de la diversidad étnica y cultural. El derecho a la igualdad exige una interpretación distinta o la modificación de unos criterios que a primera vista parecen neutrales pero que *de facto* incluyen unas formas de exclusión que deben ser combatidas. Piénsese, por ejemplo, en el hecho de que las personas de pueblos indígenas tienen las menores tasas de alfabetismo y de acceso a la educación superior<sup>60</sup>.

Una interpretación restrictiva de los requisitos para acceder a la magistratura de la JEP trae como consecuencia el empobrecimiento de la diversidad en la conformación de la jurisdicción que, entre otras finalidades, tendrá que darle el cierre jurídico al conflicto armado que los pueblos indígenas y afrodescendientes han sufrido desproporcionadamente. En otras palabras, la Jurisdicción Especial para la Paz carecería del aporte que pudieran realizar magistrados o magistradas pertenecientes a grupos étnicos que han sido especialmente victimizados en el marco del conflicto armado. Pero también llevaría a una situación en la que la concepción de justicia carecería de otros enfoques que pueden aportar diversos criterios sobre lo justo, sobre la manera de realizar reparaciones, acerca de lo que implican las garantías de no repetición u otras formas de castigo; en síntesis, se dejaría por fuera del funcionamiento efectivo de la JEP una visión que podría llegar a tener un efecto positivo en la justicia estatal al hacerla más plural. Estos efectos conducirían a sostener que el AL 1/2017 no estaría integrando adecuadamente el punto 6 (Capítulo Étnico) del Acuerdo Final, pero también a una consecuencia adversa en el plano constitucional: se cercenaría la inherente proyección nacional de la diversidad étnica y cultural prevista en la Constitución política de 1991.

Así las cosas, sostenemos que una interpretación restrictiva del artículo transitorio 7 del AL 1/2017 tendría la implicación de sustituir el pilar constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (deducido de los artículos 1, 7, 8, 63, 68, 246 y 330 de la C.P.), y, por lo tanto, tendría que ser declarado inconstitucional. Existe, no obstante, una interpretación posible que evita esta consecuencia, la cual se ampara en la doctrina de la *excepción etnocultural* y en una lectura sistemática del Acto Legislativo y la Constitución Política.

## **2) La diversidad étnica y cultural y la *excepción por diversidad etnocultural* como herramientas interpretativas en el caso examinado**

Derivada directamente del carácter pluralista de la nación colombiana (Art. 1 C.P.), la diversidad étnica y cultural consagrada en el artículo 7 de la C.P. debe ser reconocida, respetada y, lo más importante para el caso presente, promovida por el Estado. Es por ello que la misma Constitución, entre otras, ordena la protección a la riqueza cultural de la nación (Art. 8), la promoción de la cultura en todas sus manifestaciones (Art. 70 C.P.), establece la garantía de los territorios de los grupos étnicos (Art. 63, C.P.), promueve el respeto a la identidad cultural en materia educativa (Art. 68 C.P.) acepta la administración

---

<sup>60</sup> Ver, DANE. La visibilización estadísticas de los grupos étnicos colombianos. Documento DANE. [en línea] Disponible en <[https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_etnicos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf)>, consultado el 21 de julio de 2017, pp. 40-42.

de justicia propia (Art. 246, C.P.) y la posibilidad de desplegar con todas sus características el gobierno autónomo y propio (Art. 330 C.P.).

De modo que resulta indiscutible que la Constitución Política de 1991 encuentra en la diversidad étnica y cultural un pilar central que se concreta, entre otros, en el derecho a la identidad cultural del sujeto colectivo que implica, además, que “(...) *los individuos que pertenecen a una comunidad indígena puedan expresarse y autodeterminarse de acuerdo con su cosmovisión cultural dentro y fuera de sus territorios*”<sup>61</sup>. En otras palabras, la protección de la identidad cultural se logra de forma directa tutelando al sujeto colectivo, pero también de forma indirecta cuando se “(...) *ampara al individuo para proteger el derecho de la comunidad a preservar su identidad cultural a través de quienes pertenecen a ella.*”<sup>62</sup>

El carácter democrático, pluralista y participativo del estado colombiano se proyecta en el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural, y esta, por lo tanto, tiene una proyección al ámbito nacional, contrario a lo que sucede con otros derechos que están más adscritos al ámbito territorial de las comunidades (e.g. consulta previa y jurisdicción especial indígena). Ello se debe a que “*El derecho a la identidad cultural de las comunidades indígenas comprende la protección de los individuos de las comunidades para que éstos puedan ejercer sus derechos fundamentales de acuerdo a sus usos y costumbres en distintos ámbitos, que rebasan el criterio de la territorialidad.*”<sup>63</sup> El alcance nacional del derecho a la identidad cultural debe entonces ser un criterio que guíe el funcionamiento de una jurisdicción especial que, como la creada a través del AL 1/2017, también es de alcance nacional.

Como forma de protección de la diversidad étnica y cultural, la Corte Constitucional ha venido desarrollando en su jurisprudencia la llamada doctrina de la *excepción por diversidad etnocultural*<sup>64</sup>. De acuerdo con esta, en algunos casos el respeto al principio de diversidad étnica y cultural, pilar en el ordenamiento constitucional establecido en 1991, impone ejecutar acciones afirmativas cuando se requiera e interpretar de forma diferente o incluso exceptuar la aplicación de algunos contenidos normativos que entorpezcan la materialización efectiva de aquel principio o de derechos derivados. En otras palabras, se deben realizar ajustes razonables para que la aplicación de una norma o requisito no termine generando o perpetuando desigualdades, así en la formulación se presente como un elemento neutral y sin implicaciones directas para algún sector de la ciudadanía<sup>65</sup>.

Según la Corte Constitucional, la excepción etnocultural tiene un precedente en la Asamblea Constituyente en la que solo se exigió a los representantes indígenas que hubieran sido dirigentes de una organización indígena durante un año y los excluyó de la obligación de que estuvieran adscritos a alguna lista predeterminada. Así mismo, en la

---

<sup>61</sup> Sentencia T-778-05, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>62</sup> Sentencia T-778-05, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>63</sup> Sentencia T-778-05, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>64</sup> Sentencia T-778-05, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>65</sup> En este sentido, ver como ejemplo la Sentencia T-110-10, M.P. María Victoria Calle Correa, en que se ordenó a la “Universidad Industrial de Santander, que inaplique para el caso de los tutelantes la normatividad que derogó el sistema de cupos especiales”.

Constitución Política de 1991 se materializó una medida que desarrolla la excepción etnocultural: en sus artículos 171 y 176 fueron creadas las circunscripciones especiales indígenas para Senado y étnicas para Cámara, medidas que son una excepción a la regla general de circunscripciones (nacional y territorial) para corporaciones públicas.<sup>66</sup>

En el plano jurisprudencial, la excepción por diversidad etnocultural ha sido aplicada para justificar que los varones indígenas no presten el servicio militar obligatorio<sup>67</sup>; para que se creen establecimientos especiales en donde los indígenas puedan cumplir penas de conformidad con sus culturas<sup>68</sup>; para precisar los alcances de la inimputabilidad por diversidad sociocultural<sup>69</sup>; con el fin de no exigir que el indígena esté inscrito en el censo de la Dirección Nacional de Etnias del Ministerio del Interior con el fin de acceder a un cupo especial ofrecido por una universidad pública<sup>70</sup>; o para proteger las prácticas de brujos, chamanes y curanderos respecto de la regulación de la medicina<sup>71</sup>. En todo caso, quizá el ejemplo más pertinente para el caso que nos ocupa sea el analizado por la Sentencia T-778-05, en que la Corte Constitucional estudió el impacto que tenía sobre la identidad cultural el exigir a una integrante de un pueblo indígena el cumplimiento de un requisito formal (edad, 25 años) para acceder a un cargo de elección popular.

En esa oportunidad, la Corte revisó una acción de tutela que había sido decidida de forma negativa contra la tutelante (Ati Seygundiba Quigua Izquierdo) y en la cual se solicitaba proteger sus derechos a la identidad cultural (Art. 1, 7 y 70 C.P.), y al ejercicio de la representación y la participación política (Art. 40 C.P.). La acción de tutela se instauró contra una sentencia proferida por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se anuló la elección de Ati Quigua como Conejal de Bogotá para el periodo 2004 – 2007 al aceptar como argumentación que al momento de la elección la ciudadana no satisfacía el requisito de edad mínima previsto en el artículo 27 del Decreto 1421 de 1993.

Frente a ello, la Corte Constitucional sostuvo que con base en un requisito formal se estaba impidiendo el goce efectivo del derecho a la participación y representación política de una mujer indígena que había sido elegida popularmente. Además de no ser una condición de rango constitucional, pues está prevista en un Decreto, la edad mínima de 25 años

“(…) va en contravía del goce efectivo del derecho a la identidad cultural, proyectado en una mujer indígena del pueblo arhuaco y por lo tanto en contra de los usos y costumbres de su comunidad ya que de acuerdo a éstos la tutelante se encuentra en plenas capacidades y cuenta con todas las calidades para ejercer derechos políticos.”<sup>72</sup>

Así las cosas,

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Sentencia C-058 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia T-113 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez (e); y Sentencia T-465 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>68</sup> Sentencia C-394 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>69</sup> Sentencia C-370 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>70</sup> Sentencia T-703 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>71</sup> Sentencia C-377 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.

<sup>72</sup> Sentencia T-778 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

“(…) el permitir el ejercicio del derecho de representación, adquirido mediante voto popular, de acuerdo a las costumbres de la comunidad indígena arhuaca es necesario para cumplir el mandato constitucional de promoción de los distintos valores culturales de la Nación y de protección de la diversidad étnica y cultural.”<sup>73</sup>

Dada dicha situación, la Corte Constitucional sostuvo que este era un caso donde resultaba aplicable la doctrina de la excepción por diversidad etnocultural puesto que i) se busca la aplicación efectiva de un mandato constitucional; y ii) la aplicación de la doctrina no significa la vulneración de “(…) un derecho individual o valor constitucional considerado de mayor peso”<sup>74</sup>. Así, la Corte concluyó que:

“Las costumbres de la comunidad arhuaca (...) permiten que las mujeres ejerzan sus derechos políticos y sus responsabilidades sociales una vez hayan pasado por los ritos que las convierten en mujeres adultas, como efectivamente la tutelante lo ha hecho. De acuerdo a lo anterior, la aplicación directa de los artículos 7 y 70 no está excluida ni por razones de orden territorial ni por razones de índole política. Adicionalmente la aplicación de la norma que establece la edad de 25 años como requisito para ser concejal de Bogotá vulnera el goce efectivo del derecho a la identidad cultural, por lo que en el caso es necesaria la aplicación de una excepción por diversidad etnocultural al requisito de edad contemplado en el artículo 27 de Decreto 1421 de 1993.”<sup>75</sup>

De este pronunciamiento es importante enfatizar que la Corte Constitucional, a partir de peritajes antropológicos, entrevistas a la tutelante y documentos allegados por las autoridades políticas y espirituales arhuacas, encontró que las prácticas tradicionales del pueblo Arhuaco legitimaban y autorizaban el liderazgo y representatividad política de Ati Quigua incluso desde antes de que, desde la perspectiva occidental, cumpliera la mayoría de edad. Ese análisis le permitió a la Corte determinar que Ati Quigua era una líder política de acuerdo con su cultura ancestral y que por lo tanto resultaba plenamente justificado y necesario aplicar la excepción por diversidad etnocultural de modo que un requisito de orden formal no se impusiera sobre el principio constitucional en peligro.

Tales consideraciones resultan relevantes para el caso que nos ocupa, pues lleva a plantear la posibilidad de que una persona perteneciente a un pueblo indígena o comunidad afrodescendiente, negra, palenquera, raizal o Rrom cumpla con los requisitos para acceder a la magistratura si se calcula el tiempo de experiencia incluso desde antes de que se gradúe formalmente de algún programa profesional de derecho o si se tienen en cuenta prácticas que, siendo diferentes al litigio o al ejercicio más tradicional de la profesión jurídica, sean normales en el marco de la justicia propia como expresión del pluralismo jurídico reconocido en el artículo 246 de la Constitución.

---

<sup>73</sup> Sentencia T-778 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>74</sup> Sentencia T-778 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Estos valores constitucionales de mayor peso consisten en “(…) el respeto al derecho a la vida, la prohibición a la tortura, la responsabilidad individual por los actos, la proporcionalidad de la pena a la gravedad de la falta, todo ello desde el punto de vista de la cosmovisión propia de cada pueblo indígena.”

<sup>75</sup> Sentencia T-778 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

De lo expuesto en esta sección se puede concluir entonces que la excepción por diversidad etnocultural ha tenido diversas manifestaciones: en el momento constituyente, en la Constitución y a nivel jurisprudencia en donde se ha utilizado como justificación válida para no aplicar una norma, reconocer medidas afirmativas o guiar la interpretación normativa para encaminarla hacia la efectiva protección y proyección nacional de la diversidad étnica y cultural. De ahí que resulte de utilidad para analizar los requisitos que el artículo 7 del AL 1/2017 fijó para la elección de magistrados y magistradas de la Jurisdicción Especial para la Paz y hacer efectivo el mandato del inciso final según el cual “La Jurisdicción deberá ser conformada con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres, garantías de no discriminación y respeto a la diversidad étnica y cultural.” (Subrayado añadido).

### **3) La interpretación que no sustituye la constitución se fundamenta en la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana**

La Jurisdicción Especial para la Paz debe integrar plenamente el principio de diversidad étnica y cultural en su funcionamiento. Para ello, no solo debe ser respetuosa de las cosmovisiones y cultura propias de los individuos y pueblos étnica y racialmente diferenciados que, en calidad de víctimas o de victimarios participen en los procedimientos de la jurisdicción (e.g. a través de proveer intérpretes para aquellos que solo hablen su idioma propio), sino que también el Comité de Escogencia debe promover la integración de las Salas y el Tribunal de modo que incluya a personas de grupos étnicos que tengan experiencia profesional en sistemas de justicia propia o con organizaciones comunitarias de base. Con esto, según lo hemos venido argumentando, se amplía la riqueza de la JEP y se ahonda en las concepciones sobre lo justo que entrarían a determinar el funcionamiento de dicha jurisdicción.

Solo de esta manera se avanzará en la construcción de una verdad judicial que integre efectivamente la perspectiva de aquellos pueblos que han sido especialmente afectados por el conflicto, al tiempo que se facilitará una reparación coherente con sus necesidades y demandas en el marco de la justicia restaurativa que orienta el sistema. El cierre judicial del conflicto armado colombiano exige la participación directa de aquellos a quienes históricamente y por razones estructurales se ha negado la posibilidad de acceder a la función pública.

En esa dirección deben ser interpretados los requisitos que trae el artículo 7 del AL 1/2017, especialmente el que remite a la experiencia profesional exigida para ser magistrado o magistrada de Sala o del Tribunal de Paz de la Jurisdicción Especial. Sostenemos que esta interpretación tiene asidero constitucional en la doctrina de la *excepción por diversidad etnocultural* puesto que permite hacer efectivo el pilar constitucional de diversidad étnica y cultural de la nación y porque no implica la vulneración de un derecho individual o principio constitucional de mayor rango.

Así las cosas, la interpretación de los requisitos del artículo 7 del AL 1/2017, particularmente el relativo al ‘ejercicio profesional’, debe ser lo suficientemente amplia y flexible para que acepte la experiencia adquirida por líderes y lideresas de pueblos Indígenas, comunidades negras, Afrodescendientes, Palenqueras, Raizales y Rrom, en

actividades relacionadas con la defensa y promoción de su cultura, territorio y derechos como sujetos de especial protección constitucional. La excepción etnocultural, en este caso, significa que se debe abrir la puerta para que puedan acceder a la JEP, en calidad de magistrados o magistradas, y siempre que cuenten con el reconocimiento de sus pueblos y organizaciones, aquellas autoridades tradicionales que han venido ejerciendo la justicia propia en los territorios ancestrales o tradicionales con fundamento en el artículo 246 de la C.P.; y los líderes y lideresas de organizaciones indígenas, y avalados por estas, que sean profesionales y cuentan con experiencia, calculada incluso antes de que se gradúen, en justicia propia, jurisdicción especial, procesos ligados a la defensa y protección del territorio, ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa o procesos de reparación colectiva, entre otros.

Sostenemos entonces que la excepción por diversidad etnocultural justifica a los integrantes del Comité de Escogencia a entender que, respecto de pueblos Indígenas, comunidades negras, Afrodescendientes, Palenqueras, Raizales y Rrom, la cantidad de años de ejercicio profesional exigidos para ser magistrado o magistrada de la *JEP pueden calcularse incluso desde antes de que la persona se haya graduado e incluya actividades que, en principio, no son de aquellas comúnmente asociadas al ejercicio de la profesión de abogado o abogada.*

## **SOLICITUDES**

De forma respetuosa le pedimos a la Corte Constitucional:

- Declarar la EXEQUIBILIDAD del AL 1/2017 que introduce el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y sus distintos componentes que son compatibles con la Constitución Política.
- Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo transitorio 16° del AL 01/ 2017 como expresión del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves infracciones al derecho internacional humanitario y las graves violaciones de los derechos humanos en los términos que expusimos.
- Declarar la EXEQUIBILIDAD de la expresión “*se entiende por participación determinante para estos efectos aquella acción eficaz y decisiva en la realización de los delitos enunciados*” incluida en el inciso 2° del artículo transitorio 16 del AL 01 de 2017, siempre y cuando se entienda que ella abarca distintas modalidades de colaboración entre los terceros civiles y los grupos armados al margen de la ley.
- Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 24 del AL 1/2017 siempre y cuando se entienda que la responsabilidad del mando también es aplicable a los jefes guerrilleros y no solo a los altos mandos de la fuerza pública, que se exige de estos mandos el conocimiento efectivo o inferido (que tuvieran razones para saber) sobre la comisión de las conductas por parte de sus subordinados, y que las condiciones previstas para determinar el control efectivo sobre las tropas deben ser entendidas como elementos puramente indicativos, no obligatoriamente concurrentes, para probar dicho control efectivo.
- Declarar la EXEQUIBILIDAD de los incisos analizados (6, 7, 8 y 11) del artículo 7 del AL 1/2017 siempre y cuando sean interpretados de manera que, conforme a la doctrina de la excepción por diversidad etnocultural, al analizar el cumplimiento de los requisitos para postularse a las diferentes instancias que conforman la

Jurisdicción Especial para la Paz se reconozca la experiencia previa a la titulación como abogadas/os y las diversas formas de ejercicio profesional que han realizado las/os abogadas/os indígenas, afrodescendientes, negros, palenqueros, raizales y Rrom.

- Declarar la EXEQUIBILIDAD del título III del AL 1/2017, puesto que la introducción de la Jurisdicción Especial para la Paz al ordenamiento jurídico colombiano a través del Acto Legislativo en revisión, respeta las garantías del debido proceso establecidas en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales.

Con respeto,

César Rodríguez Garavito  
Director

Rodrigo Uprimny Yepes  
Investigador de Dejusticia

Nelson Camilo Sánchez León  
Investigador de Dejusticia

Xajamaia Domínguez Mazhari  
Investigadora de Dejusticia

Carlos Andrés Baquero Díaz  
Investigador de Dejusticia

Hobeth Martínez Carrillo  
Investigador de Dejusticia

Daniel Marín López  
Investigador de Dejusticia