

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Bogotá, D.C., Septiembre 23 de 2011

Señora Doctora

ADRIANA FRANCO CASTAÑO

Presidente Comisión Primera - Cámara de Representantes.

Ciudad

Asunto: Ponencia 1^{er} Debate - Proyecto de Acto Legislativo No. 94 de 2011 Cámara.

Respetada Doctora Franco Castaño:

De conformidad con la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes como Ponente Único de la iniciativa de la referencia, me permito presentar ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 94 de 2011 Cámara.

1. INTRODUCCIÓN

Desde sus inicios en 2002, la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) ha sido en esencia una política de protección de la población. Su objetivo estratégico ha sido “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”. Desde entonces Colombia se encuentra en un proceso de ampliación de la sombrilla del Estado de Derecho al resto del territorio nacional que se encontraba desprotegido. Gracias a eso hoy tenemos presencia de la Fuerza Pública en los 1102 municipios del país, entre 2002 y 2010 el número de homicidios se redujo en un 46%, las víctimas de masacres en un 73%, el homicidio de sindicalistas en un 84%, el de indígenas en un 57%, y el secuestro en un 90%. Colombia es hoy un Estado Social de derecho que ha asumido seriamente el reto de profundizar la democracia y garantizar a sus ciudadanos los derechos y libertades públicas.

Gracias a este proceso, cuyo objetivo estratégico ha sido retomado por el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos –tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad y en la Política de Seguridad Ciudadana– hoy es posible pensar en un marco jurídico de carácter constitucional sobre justicia transicional. La profundización de las garantías de seguridad en el país hoy implican que Colombia debe y puede enfrentar de manera responsable y legítima su transición del conflicto armado interno hacia la paz. Así, el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado Colombiano y la garantía del imperio de la ley en todo el territorio nacional, pilares de la seguridad democrática, han constituido el primer paso para que hoy sea posible pensar en un marco jurídico que facilite la terminación definitiva del conflicto armado. De ahí que el proyecto de Acto Legislativo que se pone en consideración para primer debate en nada contradiga el objetivo primordial de garantizar

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

la seguridad. Por el contrario, se trata de profundizar en estos logros con el fin de garantizar la no repetición.

El proyecto de Acto Legislativo simplemente reconoce una realidad: los mecanismos de justicia transicional que han sido hasta ahora empleados para alcanzar la paz están en una profunda crisis, a pesar de los enormes esfuerzos de la rama judicial. Una de las causas de esta crisis ha sido sin duda la falta de una estrategia integral y coherente que, de la mano de la política de seguridad, facilite el cierre de los distintos capítulos del conflicto armado interno.

Las décadas de violencia de los grupos armados organizados al margen de la ley presentan al Estado y a la sociedad en general un reto mayor: ¿qué tratamiento dar a las violaciones masivas de los derechos humanos y a las infracciones al Derecho Internacional que han sido producto del conflicto armado interno? Esta es una situación clásica de “transición” como la han conocido otros países del mundo que han sufrido conflictos similares.

Para ello Colombia ha adoptado una serie de instrumentos jurídicos de carácter transicional, que si bien han contribuido con mayor o menor eficacia al logro de objetivos específicos, aún no han sido aplicados de manera integral para desarrollar una verdadera estrategia transicional que cumpla con el objetivo primordial del logro de la paz y la atención de los derechos de las víctimas.

Eso es lo que se propone hacer en primera instancia este acto legislativo; orientar los procesos y darle herramientas a los poderes públicos para diseñar e implementar una estrategia coherente que bajo la guía constitucional permita darle un tratamiento excepcional, propio de la justicia transicional, a las violaciones masivas producto del conflicto armado interno. Este es el principal objetivo del proyecto de acto legislativo: ser la hoja de ruta que posibilite a las fuerzas políticas y democráticas garantizar una transición legítima y responsable hacia la paz estable y duradera.

Estas estrategias complementan de manera definitiva la política de seguridad del país. En la medida en que la Fuerza Pública ha avanzado hacia la protección de cada uno de los ciudadanos, y que las distintas instituciones han llegado a todo el territorio nacional, el país necesita un marco jurídico constitucional de justicia transicional que le permita dar el paso final hacia la consolidación de la paz.

2. JUSTIFICACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

Al menos desde la Ley 418 de 1997 y sus respectivas prórrogas, pasando por la Ley 975 de 2005, la Ley 1424 de 2010 y la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas–, Colombia ha desarrollado una serie de instrumentos de justicia transicional para responder a diferentes coyunturas de violencia, con mayor o menor éxito. Si bien hay muchas lecciones aprendidas en estos procesos, no está clara la relación entre los diferentes instrumentos jurídicos, ni tampoco –y este es el punto fundamental– la contribución coherente de todos estos al fin último de la justicia transicional en Colombia que debe ser *facilitar y consolidar el logro de la paz*, protegiendo a la vez los derechos de *todas* las víctimas del conflicto armado interno.

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

El concepto de justicia transicional se refiere, como su nombre lo indica, al marco institucional necesario para garantizar una transición exitosa. En el caso de Colombia cabe hacerse primero la pregunta: ¿de qué transición estamos hablando? No se trata evidentemente de una transición de un régimen autoritario a una democracia liberal, del tipo que ha constituido el paradigma y la base de la doctrina internacional de la justicia transicional. Por muchas que sean las deficiencias de la democracia colombiana, el “momento transicional” de ampliación y profundización de la democracia se dio ya hace dos décadas con la promulgación de la Constitución de 1991. En este sentido, estamos más bien frente al problema de los impedimentos a la materialización plena de la Constitución y no ante la creación de un nuevo marco constitucional.

El mayor de esos impedimentos es sin duda la continuidad del conflicto armado interno. Y por esa razón el término “transición” debe ser entendido en el caso de Colombia primordialmente como la transición de una situación de conflicto a una de paz. Este tipo de transición exige que se pondere junto con la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, que son capitales en toda transición, otras consideraciones particulares a este tipo de transición, como son la reintegración eficaz de los excombatientes, la prevalencia de condiciones de seguridad en el territorio y en general las garantías de no repetición: no repetición de las violaciones sufridas por las víctimas y no repetición de nuevas violaciones en contra de nuevas víctimas.

Una transición de esta naturaleza supone unos niveles mucho más grandes de complejidad, puesto que el conflicto perdura en el tiempo y sus diferentes capítulos se van cerrando de manera gradual, como ocurrió con la desmovilización de las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia. Esa gradualidad se convierte en un reto enorme para la satisfacción equilibrada de los derechos de las víctimas, puesto que en unos casos sus victimarios se han desmovilizado y en otros no. Esto significa que en el caso de Colombia no hay un único momento transicional sino varios momentos transicionales con el cierre gradual de diversos capítulos de la violencia.

A pesar de la complejidad de esta transición, el país ha carecido de una verdadera estrategia de justicia transicional que *oriente* la aplicación de los diferentes instrumentos jurídicos y de los esfuerzos complementarios a los que haya lugar, *diferencie* este “sistema transicional” de la administración de justicia ordinaria y *logre un cierre jurídico* de los diferentes capítulos del conflicto armado interno en Colombia de acuerdo con su naturaleza.

El objetivo del presente acto legislativo es entonces establecer un marco constitucional para la estrategia de justicia transicional que facilite el logro de una paz estable y duradera. La paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento, debe irradiar y guiar todos los instrumentos de justicia transicional.

Este acto legislativo responde de manera directa a la crisis del modelo de justicia transicional implementado en el país. A pesar de los grandes esfuerzos llevados a cabo por todas las ramas del poder público e impulsados desde la sociedad civil, y de los importantes logros alcanzados –como por ejemplo la efectiva ubicación de más de 4000 cuerpos de personas desaparecidas– de no tomar medidas pronto el modelo de justicia transicional en el país estará en riesgo de colapsar. Si bien el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con una serie de instrumentos encaminados al logro de la transición del conflicto armado interno a la paz, no existe una estrategia jurídica que

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

enmarque y direcciona estos instrumentos hacia el objetivo principal de alcanzar el cierre jurídico de los diferentes capítulos del conflicto armado interno en un período de tiempo limitado.

En primer lugar, seis años después de la entrada en vigencia de la Ley de Justicia y Paz, y luego de la desmovilización de 35,299 miembros de grupos paramilitares, se han producido cuatro sentencias de las cuales sólo una está en firme. En la medida en la que las investigaciones se hacen “hecho a hecho”, “caso a caso”, la simple imputación de los hechos denunciados –cerca de 340,000 hasta la fecha– podría tardar cerca de 100 años. Lo anterior con el agravante de que cada vez más y más postulados están considerando la posibilidad de renunciar al proceso de justicia y paz y no confesar los hechos en los que participaron por la inseguridad jurídica en la que se encuentra actualmente el proceso. De los 4,800 desmovilizados postulados a justicia y paz, la mayoría cumplirá 8 años de detención preventiva en diciembre de 2014, sin expectativa clara de que su caso sea resuelto.

Pero el problema no es simplemente del tamaño de las cifras y de las capacidades del Estado. Ante todo, es un problema de enfoque y de comprensión de cómo desarrollar un proceso efectivo de justicia transicional. Antes que mirar las cifras de número de casos resueltos y de años que nos tardaría resolverlos, es preciso advertir que el enfoque investigativo actual no permite a la Fiscalía General de la Nación concentrar sus esfuerzos y recursos en los casos de los “más responsables” – como es la práctica internacional– ni esclarecer patrones y contextos regionales de la operación de los distintos actores del conflicto, sino que fomenta la investigación de hechos individuales y aislados. El que la primera sentencia de justicia y paz se refiriera principalmente al delito de falsedad en documento público, demuestra que esta situación antes que garantizar la justicia podría generar una situación de impunidad.

De cara a esta situación, este acto legislativo busca re-direccionar el enfoque de investigación de los procesos de justicia y paz, con el fin de garantizar que la rama judicial concentre sus esfuerzos de investigación y sanción en los más responsables y permita el esclarecimiento, en un tiempo razonable, de los crímenes más atroces cometidos en el marco del conflicto armado interno. Una sociedad que no conoce su historia está condenada a repetirla, y si nuestro modelo de justicia transicional se dedica a investigar cada delito de manera independiente, será imposible llegar a comprender la verdad del conflicto armado en el país.

En segundo lugar, este acto legislativo busca también resolver el problema de los “menos responsables”. Actualmente se han desmovilizado cerca de 54,000 personas en el marco de la Ley 418 de 1997 y aquellas que la han prorrogado y modificado, de las cuales más del 90% no están postuladas a la Ley de Justicia y Paz. Tomando como base los tiempos de investigación e imputación de cargos según la experiencia de los procesos de justicia y paz, procesar judicialmente todos los hechos en los que participaron estas personas sería materialmente imposible. Este acto legislativo busca ofrecer respuestas jurídicas definitivas que, de cara a las desmovilizaciones que ocurrieron en el pasado, permitan dar un trato no judicial a quienes el legislador considere “menos responsables” de la comisión de los crímenes más graves, al tiempo que se esclarece la verdad y se repara a las víctimas. La creación de mecanismos no judiciales para los menos responsables, permitirá no sólo resolver la situación jurídica de desmovilizados que confiaron en el Estado, sino concentrar los esfuerzos y recursos de judicialización en los más responsables e incentivar

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

procesos de contribución definitiva al esclarecimiento de la verdad y a la reparación de las víctimas.

Finalmente, este acto legislativo busca dar un marco constitucional que faculte al gobierno para impulsar las leyes que sean necesarias para futuras desmovilizaciones. De llegar a darse la terminación del conflicto armado, este acto legislativo permitiría ofrecerles a todos los actores de éste, SIN EXCEPCIÓN ALGUNA, con seguridad jurídica, una serie de medidas para incentivar la dejación de las armas y la reintegración a la sociedad, garantizando al mismo tiempo su contribución al esclarecimiento pleno de la verdad y a la reparación de las víctimas.

Este acto legislativo simplemente abre la puerta para que el legislador diseñe en su momento las medidas que sean necesarias para fomentar la dejación de las armas por parte de los grupos guerrilleros y su reintegración a la vida social y política de la Nación. También para que se construya una salida jurídica a los demás actores del conflicto, que no pueden ser privados de una opción para resolver sus situaciones particulares. La verdadera reconciliación debe incluir a todos los actores sin excepción alguna. Sin embargo, será el legislador en ese contexto histórico-político particular el que determine cuál será el marco particular de beneficios y procedimientos a los que deban someterse los miembros de los distintos actores del conflicto, según su nivel de responsabilidad.

Como lo advierte la Corte Constitucional “la propia Constitución de 1991 fue concebida por sus gestores como un tratado de paz.”¹ Con la participación de miembros desmovilizados del M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT, así como de miembros de los partidos de la Unión Patriótica, el partido Liberal, el partido Conservador y el Movimiento de Salvación Nacional, se gestó un pacto político para dejar las armas y terminar el conflicto armado. Sin embargo, por distintas razones, el proyecto de paz de la Constitución de 1991 fue un proyecto incompleto. La no desmovilización de las FARC y el ELN supuso la continuación de conflicto armado y la exacerbación de otros tipos de criminalidad organizada. Este acto legislativo retoma el fin de la paz como finalidad prevalente de la Constitución, y en ese sentido es un desarrollo lógico de los fines que motivaron la Asamblea Constituyente de 1991.

Como lo advirtió la Corte Constitucional en la revisión de constitucionalidad de la Ley 975 de 2005, esta finalidad debe ser ponderada con otros valores constitucionales: “el logro de una paz estable y duradera que sustraiga al país del conflicto por medio de la desmovilización de los grupos armados al margen de la ley puede pasar por ciertas restricciones al valor objetivo de la justicia y al derecho correlativo de las víctimas a la justicia, puesto que de lo contrario, por la situación fáctica y jurídica de quienes han tomado parte en el conflicto, la paz sería un ideal inalcanzable.”² Sin embargo, según la Corte, para establecer la constitucionalidad de la relación establecida por el legislador entre la paz, la justicia entendida como valor y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, es necesario hacer una ponderación de cara al caso en concreto. Como bien lo advierte la Corte, en ciertos casos “la reducción en el alcance del valor y el derecho a la justicia, al configurarse como instrumento para la materialización de la paz, puede a su vez constituir un medio para realizar los derechos de las víctimas a la no repetición -en la medida en que cesa el conflicto armado-, a la verdad -si quienes se desmovilizan revelan las conductas

¹ Sentencia C-370 de 2006

² Ídem.

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

delictivas cometidas-, a la reparación -si en el proceso de desmovilización se consagran reglas que llevan a los desmovilizados a satisfacer ese derecho de las víctimas-.”³

En el caso de este acto legislativo, las normas incorporadas en materia de autorización de mecanismos no judiciales, de priorización y selección de casos y de cesación de la acción penal para los casos no seleccionados, que podrían ser identificadas como limitaciones del derecho a la justicia, apuntan hacia la satisfacción efectiva del derecho a la no repetición –porque sin paz no hay garantía del derecho a la vida y a la integridad física, y sin estos derechos no existe la base para gozar de los demás derechos–, el esclarecimiento pleno de la verdad –al abrir la posibilidad de mecanismos no judiciales que permitan el esclarecimiento pleno de patrones y contextos–, y la efectiva reparación de las víctimas –a través de los mecanismos administrativos de restitución, reparación, rehabilitación y satisfacción incorporados en la Ley 1448 de 2011–.

A diferencia de otros procesos de reforma del marco de justicia transicional, este acto legislativo se enmarca dentro de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas– que introduce por primera vez en el país, un marco completo para la reparación integral de las víctimas a través de procedimientos administrativos. Gracias a ello, la autorización para crear mecanismos no judiciales de justicia transicional, la implementación de las medidas de priorización y selección de casos, y la posibilidad de cesar la acción penal para los casos no priorizados, son medidas que no afectan de manera desproporcionada los derechos de las víctimas. Sin importar qué casos se prioricen o seleccionen a futuro, ni para qué casos se establezcan mecanismos no judiciales, la Ley de Víctimas garantiza que *todas* las víctimas sean reparadas a través de distintos programas integrales.

Pero más importante aún, la incorporación de este tipo de medidas pretende contribuir de manera efectiva a la protección de la justicia como valor, en tanto se da paso al esclarecimiento judicial efectivo de quienes ostentan la mayor responsabilidad por los crímenes cometidos. Las medidas incorporadas en este acto legislativo son ante todo estrategias de lucha contra la impunidad. Las lecciones aprendidas del proceso de justicia y paz, y de los distintos marcos jurídicos utilizados para resolver la situación jurídica de los menos responsables, nos permiten concluir que si no implementamos medidas para priorizar y seleccionar los casos de los más responsables y creamos mecanismos no judiciales que permitan esclarecer el contexto general de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado, estaremos cada vez más cerca a la impunidad. El esclarecimiento de los casos de los más responsables contribuye a satisfacer de manera más efectiva el derecho de las víctimas a la verdad.

Esta ponderación resulta importante no sólo para corregir los errores del pasado, sino para prevenirlos a futuro. Hoy los miembros de grupos paramilitares desmovilizados alegan con razón que las condiciones sobre la base de las cuales dejaron las armas no se han cumplido y amenazan con abandonar el proceso debido a la absoluta inseguridad jurídica. La única manera de abrir puertas ciertas a un proceso de paz en el futuro que conduzca hacia la desmovilización de las guerrillas, es que exista un marco jurídico suficientemente sólido de justicia transicional que realmente permita dar cumplimiento al principio de confianza legítima en el Estado.

³ Ídem.

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Para asegurar el logro de la paz y a la vez la protección de los derechos de las víctimas y de la sociedad en general, la justicia transicional se enfoca de manera primordial –como lo demuestra la experiencia internacional– en el esclarecimiento de los fenómenos y patrones generales. Eso quiere decir que los instrumentos jurídicos y los medios a disposición del Estado se deben concentrar en la investigación y sanción de quienes tuvieron la mayor responsabilidad en la ocurrencia de los hechos más graves, al tiempo que se satisfacen los derechos de *todas* las víctimas a través de una estrategia integral de justicia transicional. El desarrollo de una estrategia que cumpla con todos estos propósitos requiere un marco de nivel constitucional.

3. PRINCIPALES CONSIDERACIONES MANIFESTADAS EN LA AUDIENCIA PÚBLICA LLEVADA A CABO EL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2011

El 20 de septiembre de 2011 se llevó a cabo la audiencia pública en relación con el presente Proyecto de Acto Legislativo. En esta audiencia intervino en primera medida el Honorable Senador Roy Barreras, autor del Proyecto de Acto Legislativo quien explicó ante la Comisión y ante los asistentes los antecedentes que dieron origen a este Proyecto. En particular es importante señalar que el Senador hizo referencia a las distintas mesas de trabajo en donde se discutió la necesidad de dar un marco constitucional a los instrumentos de justicia transicional. Mesas que contaron con amplia participación de la sociedad civil.

Posteriormente la presidenta de la Comisión Primera dio la palabra al Alto Asesor para la Seguridad Nacional, Dr. Sergio Jaramillo Caro, quien señaló que el Gobierno Nacional, tras la reunión de la Mesa de Unidad Nacional decidió apoyar el proyecto de Acto Legislativo en tanto este proyecto permite poner orden a los diferentes instrumentos jurídicos de justicia transicional y englobarlos en una estrategia coherente que tenga como objetivo el fin del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera. Según el Alto Asesor, el Proyecto de Acto Legislativo ofrece las herramientas jurídicas necesarias para implementar los instrumentos de justicia transicional de manera adecuada.

Durante la Audiencia intervinieron diferentes representantes de organizaciones de la sociedad civil en el siguiente sentido:

- El Dr. Daniel Millares, representante de la MAPP/OEA señaló que acompañan el proyecto de Acto Legislativo y advierten que posteriormente presentarán sus observaciones sobre el mismo.
- La Dra. Maria Camila Moreno, Directora para Colombia de Centro Internacional de Justicia Transicional, precisó que celebran la iniciativa legislativa en tanto pone en el centro de la discusión la preocupación de hacia dónde deben estar enfocados los esfuerzos. Señaló que normalmente la justicia transicional no es un mecanismo para la consecución de la paz sino que se aplica después de haber logrado la paz, pero que es muy importante que el proyecto establezca que la justicia transicional precisamente contribuye y facilita el logro

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

de la paz. Así mismo, la Dra. Moreno señaló que el proyecto de acto legislativo contribuye a definir el objetivo estratégico de la justicia transicional en Colombia. Igualmente señaló que este proyecto ayuda a reconstruir la confianza de la sociedad en estos instrumentos y que la justicia transicional no se agota en los mecanismos de persecución penal. Según ella no debe seguir imperando la lógica de la justicia ordinaria. Señaló también que el esfuerzo de la persecución penal debe concentrarse en los más responsables. Así mismo afirmó que el proyecto de acto legislativo apunta a satisfacer las garantías de no repetición y que merece un debate amplio y participativo. Por último, señaló que la introducción de la modificación al artículo 122 de la Constitución remueve los obstáculos para futuros procesos de paz, pero advirtió que es necesario determinar su aplicación hacia el futuro y hacia el pasado.

- El Dr. Juan Carlos Palou, representante de la Fundación Ideas para la Paz, manifestó que reciben positivamente el Proyecto de Acto Legislativo y resaltó la importancia de la constitucionalización de la justicia transicional. Afirmó que en el país se ha concentrado el tema de justicia transicional en el ámbito penal y que se ha impuesto una lógica individualizante de responsabilidad penal. En este sentido, advirtió que no se puede afirmar que la crisis de los instrumentos de justicia transicional actualmente se deba exclusivamente a un tema de eficiencia de la justicia. Por último, afirmó que el proyecto de acto legislativo remueve obstáculos para la exitosa reintegración de los grupos organizados al margen de la ley.
- La Dra. Claudia Medina, directora del Citipax – Toledo en Colombia, saludó positivamente el proyecto de Acto legislativo, y apoyó el concepto de priorización y selección que se incluye en el mismo pero poniendo en tela de juicio la necesidad de que dichos criterios se Constitucionalicen. Con respecto a la constitucionalización del marco de justicia transicional se mostró totalmente de acuerdo, al considerarlo pertinente y necesario, advirtiendo sin embargo, que ven con preocupación que el acto no se refiera a todas las partes del conflicto y que no permita un tratamiento diferenciado de las mismas. Así mismo, anotó que es importante asegurar que las medidas de justicia transicional no se entiendan como exclusivamente posteriores a la terminación del conflicto armado. Señaló finalmente que le preocupa que el proyecto de acto legislativo sea una respuesta a problemas coyunturales.

Después de las intervenciones ciudadanas, la Honorable Presidenta de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes le dio la palabra nuevamente al Alto Asesor para la Seguridad Nacional, Dr. Sergio Jaramillo Caro y por vez primera al Alto Consejero para la Reintegración, Dr. Alejandro Eder Garcés, quienes ratificaron su apoyo a la iniciativa legislativa y resaltaron su importancia afirmando que el presente proyecto pretende resolver problemas que de no ser resueltos pueden comprometer la no repetición de los hechos victimizantes del conflicto armado interno.

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Posteriormente, se dio la palabra a los representantes que quisieran intervenir, y en este orden intervino el Honorable Representante Hugo Velásquez, quien acompañó el proyecto de acto y resaltó la importancia de convocar un debate público sobre el sistema de justicia y paz y tener la discusión del proyecto de acto legislativo con los representantes de las regiones. Igualmente hizo uso de la palabra el suscrito Coordinador Ponente del Proyecto, haciendo un resumen contextual del desarrollo de la audiencia y puntualizando algunos aspectos relativos a las finalidades del proyecto.

4. PLIEGO MODIFICATORIO AL PROYECTO RADICADO

Teniendo en cuenta las consideraciones presentadas en la audiencia pública y algunas recomendaciones hechas por el gobierno nacional y por los miembros de la Comisión, someto a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes las siguientes modificaciones al texto radicado:

- **Título:** El título del proyecto de acto legislativo hace referencia exclusiva al primer artículo del proyecto, lo cual se considera una impropiedad de técnica legislativa, pues la iniciativa comprende mucho más que eso. De hecho el título del proyecto presentado a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, es del siguiente tenor: “POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”. Sin embargo, la iniciativa presentada, incorpora una segunda disposición, de no menor importancia, que amerita o justifica un ajuste al título, que recoja de manera integral la filosofía de la misma. Por lo anterior, se propone el siguiente título: “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.
- **Los instrumentos de justicia transicional facilitan la terminación del conflicto armado:** Con el fin de aclarar que las medidas de justicia transicional se pueden aplicar antes de la terminación del conflicto armado, incluyo la palabra “facilitar” en el primer inciso del nuevo artículo 66 transitorio, de tal forma que advierta que “Los instrumentos de justicia transicional tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno (...)”.
- **Tratamiento diferenciado:** Con el fin de aclarar que el legislador podrá establecer instrumentos de justicia transicional que ofrezcan distintas respuestas jurídicas a las distintas partes del conflicto armado, incluyo en la parte final del primer inciso del nuevo artículo 66 transitorio, la frase “podrán autorizar un tratamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades (...)”

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

- **Derechos de las víctimas:** Si bien el proyecto de acto legislativo hace referencia a los derechos de las víctimas en los incisos 2 y 4, es importante hacer referencia a estos desde el primer inciso del nuevo artículo 66 transitorio, de tal forma que su contenido irradie el resto del artículo. Así, se incorpora al final del primer inciso del nuevo artículo 66 transitorio la frase “El gobierno nacional aplicará estrategias integrales para proteger los derechos de las víctimas.”
- **Simplificación del inciso tercero:** Con el fin de evitar duplicidades en la redacción del tercer y cuarto inciso del proyecto de acto legislativo, se simplifica el tercer inciso nuevo artículo 66 transitorio de tal forma que simplemente establezca que “Los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional.” Esto permite irradiar todos los instrumentos de justicia transicional.
- **Suspensión de la ejecución de la pena:** El inciso 4 del nuevo artículo 66 transitorio autoriza al legislador no sólo a permitir la renuncia de la persecución penal para casos no seleccionados, sino también la suspensión de la ejecución penal. Esto le permite tener mayor flexibilidad en el tipo de soluciones jurídicas, según los contextos particulares en los que se haga uso de estas herramientas.
- **Aclaración de la vigencia temporal de la modificación del art. 122:** Con el fin de aclarar que las medidas en materia de restitución de derechos políticos sólo aplicarán para eventuales procesos de paz futuros y por lo tanto no tendrán efectos retroactivos, se incluyeron las palabras “eventual” y “futuro” en el 5 inciso del artículo 122, de tal forma que se establezca que “(...)esta disposición no se aplicará a los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que se desmovilicen en el marco de un eventual proceso futuro de paz con el gobierno nacional (...)”.
- **Condicionamiento de los beneficios políticos al cumplimiento de una sanción:** Con el fin de limitar la aplicación de las medidas de restitución de derechos políticos, se incluyó que ello sólo aplicará para los casos en los que se haya cumplido la sanción a la que haya lugar. Así, se incluye al final del inciso 5 del artículo 122 la frase “(...) una vez cumplan con las sanciones a las que haya lugar.”

5. JUSTIFICACIÓN ESPECÍFICA DE LAS NORMAS INCORPORADAS EN EL PROYECTO CON LAS MODIFICACIONES ANUNCIADAS

i. Inciso 1, artículo transitorio 66:

El primer inciso del artículo 1 del Acto Legislativo afirma que:

PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

“Los instrumentos de justicia transicional tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, garantizando la seguridad de todos los colombianos. Estos instrumentos podrán autorizar un tratamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades, y serán temporales y excepcionales. El gobierno nacional aplicará estrategias integrales para proteger los derechos de las víctimas.”

Mediante este inciso se busca constitucionalizar la justicia transicional y su finalidad. Retomar la paz como centro de todos los instrumentos de justicia transicional es la manera de garantizar que no perdamos de vista el objetivo estratégico.

Así mismo, la inclusión del concepto de conflicto armado se introduce con el objetivo de delimitar el contexto y uso de los instrumentos de justicia transicional e impedir su extensión a hechos y personas que estén por fuera de este marco. Estos instrumentos sólo son viables y legítimos en tanto permitan cerrar los distintos capítulos del conflicto armado interno en un tiempo razonable. En la medida en que el fin del conflicto armado interno no puede aplazarse indefinidamente, los instrumentos enfocados a su consecución son de carácter temporal.

A través de este inciso se busca garantizar que los instrumentos de justicia transicional deben estar dirigidos a todas las partes del conflicto armado interno, y que puede haber un tratamiento diferenciado de las distintas partes. Ello se justifica en tanto las obligaciones del Estado no son las mismas de cara a cada una de las partes.

De otra parte el inciso incorpora el concepto de excepcionalidad. Al enfrentarnos a contextos de violaciones masivas a los derechos humanos, las medidas que se implementen tienen que ser excepcionales, y por lo tanto distintas de aquellas propias del sistema ordinario de administración de justicia. Los instrumentos de justicia transicional no funcionan y no deben funcionar de la misma manera que la justicia ordinaria, ni se deben constituir en una jurisdicción paralela. Volver ordinaria la justicia transicional supone poner en riesgo los fines mismos de la justicia transicional, pero incluso, afectar el buen funcionamiento de la justicia ordinaria.

La referencia a la seguridad busca evitar que se plantee una falsa dicotomía entre la búsqueda de la paz y la seguridad. Los instrumentos de justicia transicional tienen como finalidad prevalente el logro de la paz y en tanto son exitosos en el cumplimiento de ese fin, pueden contribuir a la terminación y no repetición del conflicto armado interno y a la garantía de la seguridad de todos los colombianos. Los logros alcanzados en materia de seguridad, desde ningún punto de vista pueden ponerse en riesgo en procura de la paz, pero de igual manera, no podemos renunciar, a dotar a la Nación de instrumentos jurídicos que nos permitan avanzar en la consecución de la paz, consolidando de paso el propósito de seguridad, que hoy por hoy, es una prioridad ciudadana y un patrimonio obtenido al que no renuncian los Colombianos.

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Finalmente, el inciso incorpora una referencia general a la obligación del gobierno nacional de, en cualquier caso, implementar estrategias integrales para proteger los derechos de las víctimas. La referencia a esta obligación desde el inicio del artículo permite garantizar que ésta irradie a las demás disposiciones contempladas dentro del mismo. Sin importar qué tipo de mecanismos de priorización, selección, cesación de la acción penal, o suspensión de la ejecución de la pena, sean implementados, los derechos de las víctimas deberán ser atendidos a través de distintos mecanismos.

ii. Inciso 2, artículo transitorio 66:

El segundo inciso del artículo 1 del Acto Legislativo afirma que:

“La Ley podrá diseñar instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o no judicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción.”

Este inciso tiene como fin autorizar al legislador a diseñar instrumentos tanto judiciales como no judiciales de investigación y sanción, para el logro de los fines de la justicia transicional.

En primer lugar es importante resaltar que no existe ninguna obligación internacional que prohíba que los deberes de investigar y sancionar se garanticen por medio de instrumentos no judiciales. Si bien en el desarrollo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho de los artículos 1.1., 2, 8 y 25 de la Convención, ésta ha reiterado que los Estados tienen el deber de investigar, juzgar y sancionar, el deber de adoptar disposiciones de derecho interno para respetar y garantizar los derechos contemplados en la convención, y la obligación de combatir la impunidad por todos los medios posibles; es claro que la satisfacción de estas obligaciones no implica que los medios para hacerlo sean estrictamente judiciales. Así mismo el artículo 17 del Estatuto de Roma establece que “la Corte teniendo en cuenta el décimo párrafo del preámbulo y el artículo 1, resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando: a) El asunto sea objeto de una investigación o enjuiciamiento por un Estado que tenga jurisdicción sobre él salvo que éste no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo (...).” En este sentido, una investigación no judicial completa generaría la inadmisibilidad de un caso ante la Corte Penal Internacional. Dicho de otra manera, el desarrollo de procedimientos no judiciales no podría interpretarse en momento alguno como la negación o falta de disposición del Estado para adelantar la investigación.

Teniendo en cuenta esta ausencia de prohibición, el ordenamiento jurídico colombiano puede diseñar instrumentos no judiciales de investigación y sanción que además sean idóneos para el goce pleno de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En contextos de violencia masiva, los grandes contextos de verdad responden típicamente a procesos no judiciales; que en vez de probar cada hecho, esclarecen contextos amplios y buscan explicar las causas mismas del conflicto armado interno. Así las cosas, este acto legislativo faculta al legislador para que diseñe los instrumentos de justicia transicional,

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

tanto judiciales como no judiciales, que garanticen los deberes de investigación y sanción de forma efectiva.

Aunque ya existen países como Uganda y Timor del Este que han diseñado mecanismos no judiciales de investigación y sanción, será el legislador colombiano el que tomará la decisión, en un contexto histórico-político particular, y diseñe los componentes que permitan garantizar verdaderos estándares de investigación y sanción. Algunos ejemplos incluyen comisiones de la verdad con equipos investigativos que no se limitan a oír a los victimarios sino que controvierten sus versiones con el resultado de la investigación paralela, y sanciones como las pedidas públicas de perdón y el trabajo comunitario, entre otras.

iii. Inciso 3, artículo transitorio 66:

El tercer inciso del artículo 1 del Acto Legislativo contempla que:

“Los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional.”

El objetivo de este inciso es garantizar que los instrumentos de justicia transicional concentren esfuerzos y recursos en “los más responsables”, según los criterios que el legislador desarrolle en materia de mayor responsabilidad.

Actualmente existe consenso entre los doctrinantes internacionales sobre que en contextos de justicia transicional no es posible ni deseable investigar y juzgar todos y cada uno de los hechos que ocurrieron en un conflicto armado, ni sancionar a todas y cada una de las personas que participaron en éste. Las interpretaciones radicales del principio de legalidad en estos contextos conducen a mayor impunidad, en tanto los recursos sólo son suficientes para investigar a unos cuantos, sin tener en cuenta la importancia de esos casos para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas. En este sentido, aplicar criterios de selección y priorización contribuye tanto al esclarecimiento de los motivos, contextos y patrones, como a garantizar la no repetición, en tanto es posible dedicar esfuerzos y recursos para atender la criminalidad del presente y disuadir la del futuro.

Las experiencias internacionales demuestran que incluso ante contextos de violencia masiva, los procesos de justicia transicional exitosos se concentran en la judicialización de los casos que impliquen a los más responsables y esclarezcan los hechos más atroces. Por ejemplo, después de la segunda guerra mundial, el Tribunal de Núremberg juzgó a 24 líderes del gobierno nazi y el Tribunal Militar Internacional para el lejano oriente en Tokio, juzgó a 28 personas. Más recientemente el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia ha juzgado a 55 personas desde su entrada en funcionamiento en 1993, el Tribunal de Ruanda ha adelantado la judicialización de 65 casos y la Corte Especial de Sierra Leona condenó a 13 personas. La judicialización de los 54,000 desmovilizados, e incluso de los 4,800 postulados a la Ley de Justicia y Paz no tiene antecedente internacional.

iv. Inciso 4, artículo transitorio 66:

PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El inciso cuarto del artículo 1 del Acto Legislativo afirma que:

“El Congreso de la República, a iniciativa del gobierno nacional, determinará los criterios de selección y en consecuencia podrá autorizar la renuncia a la persecución penal o la suspensión de la ejecución de la pena en los casos a los que haya lugar. En estos casos se aplicarán mecanismos no judiciales para el esclarecimiento de la verdad y la reparación administrativa de las víctimas, sin perjuicio de la investigación y sanción mediante mecanismos no judiciales cuando el legislador así lo determine.”

Este inciso autoriza al legislador a establecer criterios de selección de casos en materia penal. Ejemplos de este tipo de criterios van desde los puramente jerárquicos (que priorizan la persecución de los altos mandos), pasando por los de ejecución (que priorizan la persecución de los más atroces), hasta aquellos que se concentran en los efectos (que priorizan los casos que involucren al mayor número de víctimas). Será el legislador el que en un contexto histórico-político particular determine dónde deba trazarse la línea.

Así mismo, este inciso autoriza al legislador a renunciar a la persecución penal o suspender la ejecución de la pena de los casos que no sean seleccionados. Se trata de garantizar la efectividad del proceso de priorización. De nada serviría que la Fiscalía pudiese priorizar los casos de los más responsables, pero aún así, estuviese obligada a seguir adelantando uno a uno los procesos penales de cada uno de los 54,000 desmovilizados.

Existe hoy un consenso internacional al respecto: Como lo ha advertido la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos “cuando han sido miles de personas las que han participado en la comisión sistemática de crímenes, es imposible proceder judicialmente contra todos. Es fundamental establecer un conjunto de criterios transparentes para explicar la estrategia de identificación de aquellos sospechosos que van a ser investigados y procesados”.

Pues bien, si es imposible investigar todas las conductas, una estrategia de selección transparente tendrá que reconocer que en algunos casos el legislador podrá autorizar la renuncia a la persecución penal o la suspensión de la ejecución de la pena. En palabras de Forer y López, “con una visión maximalista existe el riesgo, bastante probable, de que las investigaciones y juicios nunca acaben (o por lo menos no antes de la muerte de los postulados, testigos o víctimas); [lo que] llevaría en todo caso, a una mayor impunidad. (...) [S]í es posible hacer una selección y no juzgar penalmente algunas conductas punibles sin que ello contravenga las obligaciones del Estado a la luz del derecho internacional, dado que hay instrumentos alternativos para investigar hechos no seleccionados, que garantizan los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación.”

Lo importante es que el inciso en todo caso obliga al legislador a crear mecanismos no judiciales para el esclarecimiento de la verdad y la reparación administrativa de las víctimas. Así mismo, lo faculta para crear mecanismos no judiciales de investigación y sanción para los casos no seleccionados. En este sentido lo que ocurre es que el Estado es responsablemente

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

de diseñar mecanismos alternativos no judiciales, que ayudarán a garantizar los derechos de las víctimas, especialmente el derecho a la verdad y la reparación, pues la selección transparente y condicionada a un compromiso férreo de contribución efectiva a la verdad implica un incentivo para aquellas personas que no serán investigadas.

Sin embargo, esta autorización depende de la ponderación que el legislador haga en cada caso. Actualmente el legislador ya determinó que el tratamiento de los paramilitares, tanto más responsables (Ley 975 de 2005), como menos responsables (Ley 1424 de 2010) es judicial. A futuro, el legislador deberá establecer cuáles serán los criterios de mayor y menor responsabilidad y a quiénes se les podrá aplicar mecanismos no judiciales, de acuerdo con el actor responsable de los hechos en el conflicto armado interno.

v. Reforma al artículo 122:

El artículo 2 del Acto Legislativo afirma que el inciso 5º del artículo 122 quedará así:

“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior. Cuando por iniciativa exclusiva del gobierno nacional, así lo disponga el Legislador mediante la aprobación de la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara, esta disposición no se aplicará a los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que se desmovilicen en el marco de un eventual proceso futuro de paz con el gobierno nacional, una vez cumplan con las sanciones a las que haya lugar.”

Este inciso pretende abrir la puerta para que en futuros procesos de paz los miembros de grupos armados al margen de la ley que se desmovilicen puedan acceder a cargos de elección popular, ser elegidos y designados servidores públicos si así lo dispone el legislador por mayoría absoluta. Es importante aclarar que la medida de justicia transicional incorporada en este inciso es estrictamente de carácter político y no penal.

Esta medida se justifica en tanto se trata de una herramienta útil para la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz de cara a posibles procesos de paz futuros. Sin embargo, esta medida podrá ser o no usada por el Legislador según el contexto histórico-político particular.

Vale decir, que la incorporación al artículo 122 Superior de un aparte como el sugerido, puede generar todo tipo de reflexiones y/o discusiones; podría pensarse que se está generando algún tipo de concesión automática a los beneficiarios de la misma, y no hay tal

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

pues la norma simplemente abre la puerta para que el legislador ordinario –pero a través de voto calificado– evalúe las condiciones particulares del momento y proceda en consecuencia.

También podría considerarse que se transmite un mensaje de debilidad por parte del Estado, abriendo una puerta o salida para la solución negociada del conflicto. Tampoco es cierto. La Política de Seguridad Democrática es un patrimonio de los Colombianos, que no está, ni puede estar en tela de juicio por el simple hecho de que el legislador se anticipe a escenarios futuros dotando al Gobierno Nacional de marcos Constitucionales coherentes y compatibles con propósitos tan loables y altruistas como el de la Paz, que tan solo se vislumbra más cercana, en la medida en que se ha trabajado fuertemente en el fortalecimiento de las instituciones, garantizando así cada vez más las libertades públicas. LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, más que un fin en sí mismo, es la columna vertebral sobre la cual descansara la paz de la Nación.

Por lo demás, la verdad sea dicha, el proceso de modificación de la Constitución por parte del constituyente derivado en muchas ocasiones no ha garantizado la sistematicidad o coherencia deseada. Es así como algunas disposiciones del Estatuto Superior que se erigen en principios, reivindican la temporalidad de las penas o sanciones, como por ejemplo cuando en el artículo 34 proscribía la prisión perpetua, o cuando el inciso final del 28, consagra que no habrán penas ni medidas de seguridad imprescriptibles. No obstante, lo consagrado en el artículo 122 –independientemente de que hablemos de procesos de paz o no– constituye la antítesis de ese propósito, pues se sanciona de por vida a quienes han sido objeto de condenas con ocasión de determinados delitos, para que nunca puedan ser elegidos, ni designados servidores, ni tampoco puedan celebrar Contratos con el estado, postrándolos así en el ostracismo, en forma perpetua.

La disposición propuesta, flexibiliza el postulado Constitucional, y corresponderá al legislador a iniciativa exclusiva del Gobierno, expedir las Leyes que lo desarrollen, naturalmente sin dejar de lado ni mucho menos desconocer, los tratados internacionales, que reivindican los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y que hacen parte de lo que se conoce como Bloque de Constitucionalidad.

Sin embargo, el inciso es claro en establecer que tal prerrogativa sólo podrá ser viable cuando el desmovilizado haya cumplido con las sanciones a las que haya lugar.

6. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley, propongo a los Honorables Representantes **dar primer debate** al proyecto de Acto Legislativo de Cámara No. 94 de 2011 con las modificaciones anunciadas en el pliego modificatorio.

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Cordialmente,

CARLOS EWARD OSORIO AGUIAR

Representante a la Cámara

PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Texto propuesto para primer debate del proyecto de acto legislativo 94 de 2001 Cámara “por medio del cual se adiciona un nuevo artículo transitorio 66 a la constitución política de Colombia con el fin de darle coherencia a los diferentes instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la constitución política”

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 94 DE 2011 - CÁMARA

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 66, así:

ARTÍCULO TRANSITORIO 66. Los instrumentos de justicia transicional tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, garantizando la seguridad de todos los colombianos. Estos instrumentos podrán autorizar un tratamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades, y serán temporales y excepcionales. El gobierno nacional aplicará estrategias integrales para proteger los derechos de las víctimas.

La Ley podrá diseñar instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o no judicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción.

Los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional.

El Congreso de la República, a iniciativa del gobierno nacional, determinará los criterios de selección y en consecuencia podrá autorizar la renuncia a la persecución penal o la suspensión de la ejecución de la pena en los casos a los que haya lugar. En estos casos se aplicarán mecanismos no judiciales para el esclarecimiento de la verdad y la reparación administrativa de las víctimas, sin perjuicio de la investigación y sanción mediante mecanismos no judiciales cuando el legislador así lo determine.

Artículo 2. El artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

ARTICULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

**PONENCIA PRIMER DEBATE. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 94 DE 2011 CÁMARA
POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUEVO ARTÍCULO TRANSITORIO 66 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA CON EL FIN DE DARLE COHERENCIA A LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE JUSTICIA
TRANSICIONAL EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior. Cuando por iniciativa exclusiva del gobierno nacional, así lo disponga el Legislador mediante la aprobación de la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara, esta disposición no se aplicará a los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que se desmovilicen en el marco de un eventual proceso futuro de paz con el gobierno nacional, una vez cumplan con las sanciones a las que haya lugar.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Artículo 3. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

Representante a la Cámara