



**El futuro
es de todos**

**Cancillería
de Colombia**

ABC DE LAS OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE LA JEP

Bogotá D.C., 11 de marzo de 2019

En resumen

Luego de un detenido análisis, el Presidente de la República ha decidido objetar algunas disposiciones del Proyecto de Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Las objeciones son parciales, es decir que no se refieren al Proyecto de Ley en su totalidad; únicamente, a seis de los 159 artículos que lo conforman.

Las objeciones formuladas son estrictamente de conveniencia. En opinión del Gobierno, varios artículos del Proyecto son inconvenientes para el país, en la medida en que, o bien pueden conducir a situaciones de impunidad, o bien permitirían abusos o distorsiones de los beneficios contemplados en el Acuerdo Final, y dificultarían su implementación.

Las objeciones no se refieren a artículos del Proyecto de Ley que fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional. Todas las objeciones se refieren a artículos que siguen figurando en el Proyecto de Ley y que se convertirían en Ley de la República si el Presidente sancionara el Proyecto sin modificaciones.

En cumplimiento de la Constitución, el Proyecto regresará ahora a las cámaras legislativas, las cuales deben estudiar las objeciones y tomar una decisión definitiva al respecto, actuando con total autonomía. El Gobierno confía en que el Senado y la Cámara de Representantes evaluarán con seriedad las objeciones y adoptarán las decisiones que mejor contribuyan a los altos intereses del país.

Durante el período en el que el Congreso adelante esta labor, la JEP seguirá funcionando como lo ha venido haciendo hasta ahora. **No es cierto que la JEP se va a paralizar o que va a dejar de funcionar por causa de las objeciones.**

Tampoco es cierto que la objeción de un número limitado de artículos del Proyecto de Ley genere un choque de trenes. El Presidente de la República tiene el mayor respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, guardiana de la Carta Política y órgano que, sobre temas de constitucionalidad, tiene la última palabra.

Las objeciones de inconveniencia formuladas no buscan paralizar a la JEP ni entorpecer su funcionamiento. Buscan asegurar que la norma que va a regir su funcionamiento sea compatible con los tratados de derechos humanos, los cuales prevalecen en el ordenamiento interno.

En concreto, varias objeciones buscan evitar que se generen situaciones de impunidad, lo cual, como lo advirtió el Fiscal General, podría abrir la puerta para una actuación de la Corte Penal Internacional con respecto a crímenes cometidos en Colombia.

Cada una de las objeciones busca la mejora y la corrección del sistema de justicia transicional pactado en el Acuerdo Final. El país no debe temer el debate sobre estos cambios, de manera constructiva y sin ánimo de polarizar.

En última instancia, lo que motiva al Gobierno es evitar que se consoliden normas y procedimientos que afecten el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, lo cual constituye el eje de la JEP, de todo mecanismo de justicia transicional y del propio Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

Alcance de la Facultad Presidencial de Objetar

No puede haber duda de que el Presidente de la República es competente para objetar un proyecto de ley estatutaria. Sobre esto hay jurisprudencia muy clara de la Corte Constitucional (Sentencia C-011 de 1994).

La razón, es que **un principio cardinal del Estado de Derecho en Colombia es el de la separación y colaboración armónica de las ramas del poder público.** Al objetar parcialmente este Proyecto de Ley, el Presidente está ejerciendo una potestad prevista en la Constitución y, por este medio, aportando a un proceso de construcción normativa en el que ya han actuado las tres ramas: el Ejecutivo, al elaborar el texto original; el Congreso, al aprobar el texto e introducir las modificaciones que consideró necesarias; y la Corte Constitucional, al revisarlo para verificar que fuera compatible con la Constitución y modular algunas de sus disposiciones en dicho proceso.

En el caso de las leyes estatutarias, la Constitución ordena que el análisis de constitucionalidad se debe hacer antes de que el texto del proyecto pase a la sanción presidencial. Claramente, los redactores de la Constitución consideraron que una norma estatutaria ya aprobada por el Congreso y declarada constitucional

por la Corte, puede todavía resultar inconveniente para el país y que el Presidente es el único funcionario competente para hacer esa evaluación. Esta es precisamente la situación con respecto al Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP.

Fundamento de las Objeciones

El Presidente ponderó cuidadosamente, entre otros elementos, las observaciones formuladas por el Fiscal General de la Nación al Proyecto de Ley, así como análisis planteados por diversos partidos políticos y grupos de ciudadanos que allegaron documentos al Gobierno Nacional.

Tras un detallado examen de dichas observaciones y aportes, el Presidente de la República llegó a la conclusión de que si sancionaba la versión del Proyecto que fue sometida a su consideración, estaría actuando en forma irresponsable de cara al país, a la sociedad colombiana y, en especial, a las víctimas.

En concreto, el Presidente concluyó que bajo dicho texto, se presentarían varios escenarios posibles de impunidad, lo que a su vez conllevaría el incumplimiento de obligaciones internacionales del Estado colombiano derivadas de los tratados de derechos humanos y, en particular, del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI).

Debe recordarse también que, según el artículo 93 de la Constitución Política, los tratados de derechos humanos prevalecen en el orden interno. La cuestión reviste, por lo tanto, la mayor gravedad en un sistema que, como el colombiano, se rige por el Estado de Derecho.

Alcance de las Objeciones

Las objeciones de inconveniencia se refieren a artículos específicos del Proyecto de Ley que pueden producir efectos como los siguientes:

- * generar situaciones de impunidad;
- * permitir abusos de los beneficios consagrados en el Acuerdo Final;
- * dificultar la cooperación judicial con otros Estados;
- * dificultar futuras negociaciones de paz;

* dificultar el pago de reparaciones a las víctimas.

En términos simples, las seis objeciones de inconveniencia cubren los siguientes aspectos:

Reparación Integral a las Víctimas (Artículo 7)

En el artículo 7 del Proyecto de Ley se regula lo relativo a la “reparación integral a las víctimas”. Es una norma inconveniente porque no establece de manera explícita la obligación principal de los victimarios de reparar integralmente a las víctimas. Los colombianos debemos tener absolutamente clara la importancia de precisar que los victimarios deben adelantar una reparación material con sus bienes y activos que satisfaga los derechos de las víctimas. En efecto, la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-071 de 2018) establece expresamente que “... incluso en contextos de justicia transicional, **el primer llamado a contribuir a la reparación de las víctimas es el propio victimario**, tanto el grupo al margen de la ley – de manera colectiva – como el victimario individual, con sus propios bienes, por ser quien ha causado el daño.”

Máximos Responsables de Crímenes Internacionales (Artículo. 19, párrafo 2)

Bajo el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad no son susceptibles de amnistía en ningún caso, como lo exige el derecho internacional, lo que implica que los sospechosos de cometerlos deben ser juzgados por la JEP, cualquiera que fuera su posición en la jerarquía de la organización guerrillera. Para tal fin, la Ley Estatutaria debía consagrar en forma expresa que no podía haber renuncia a la acción penal frente a estos delitos.

Sin embargo, en el Proyecto de Ley prevalece una interpretación según la cual puede entenderse que quedarían eximidos de responsabilidad penal quienes, a pesar de haber cometido estos crímenes, no sean considerados “los máximos responsables”. En este contexto, si no se establecen los hechos con la debida diligencia y no se atribuye responsabilidad penal en un plazo razonable, esta renuncia a la acción penal podría conducir a impunidad para tales personas, lo cual generaría las condiciones para que un organismo como la Corte Penal Internacional actúe en relación con esos delitos, en aplicación del principio de complementariedad.

En términos simples, **el Gobierno considera inaceptable que una persona culpable de un crimen atroz de trascendencia internacional no pueda ser procesada por la JEP**, únicamente por cuenta de no ser considerado “máximo responsable”.

Preservación de las Competencias Ejecutivas sobre Futuras Negociaciones de Paz (Artículo 63, inciso octavo)

El inciso octavo del artículo 63 es inconveniente porque no determina el alcance de la competencia atribuida al Alto Comisionado de Paz para verificar la lista de quienes son reconocidos como miembros de los grupos armados organizados que se sometan a un proceso de paz.

La tarea de verificar quiénes pueden participar en un proceso de paz debe ser competencia exclusiva del Alto Comisionado de Paz, como representante directo del Presidente de la República. No es conveniente debilitar una atribución que por más de dos décadas ha tenido el Alto Comisionado, y que ha sido el marco normativo para diversos procesos de paz con organizaciones armadas¹, para evitar que los delincuentes se oculten y obtengan beneficios e impunidad.

Parálisis de la Justicia Ordinaria (Artículo 79, literal J, inciso 3)

Otra objeción que busca remediar un posible camino hacia una situación de impunidad se refiere a la falta de continuidad en las investigaciones sobre crímenes atroces.

Uno de los componentes esenciales del sistema de justicia transicional contenido en el Acuerdo Final es la idea de que, hasta que la JEP adquiera pleno conocimiento de los casos de su competencia, no debe haber interrupciones en las investigaciones y procesamientos por los crímenes graves que se puedan haber cometido en Colombia. Para ello es imprescindible asegurar que el proceso que se desarrolla en la justicia ordinaria (investigación, acusación, juzgamiento y condena) continúe funcionando de forma eficaz frente a esos delitos, hasta que se opere el traslado ordenado y definitivo de competencias y procesos a la JEP.

En la versión final del Proyecto de Ley Estatutaria, sin embargo, se elimina la posibilidad de que durante el período de transición los operadores de la justicia ordinaria practiquen pruebas y diligencias judiciales, lo cual es imprescindible para que un proceso penal prospere. En opinión del Gobierno, esto conduce en la práctica a que durante el período

¹Se trata de la Ley 418 de 1997, que ha sido prorrogada en siete oportunidades, y que le otorga el mandato exclusivo al Presidente de la República para adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos de paz.

transitorio en el que un caso debe pasar de la jurisdicción ordinaria a la JEP, la acción de la justicia se paralice, afectando negativamente los derechos de las víctimas.

Obstáculos a la Extradición (Artículo 150 y Artículo 153)

Dos de las objeciones se refieren a la extradición, un mecanismo de cooperación judicial internacional que ha resultado de gran utilidad en la lucha contra la criminalidad organizada. La primera de ellas va referida a la extradición por conductas posteriores a la firma del Acuerdo Final, y la otra, a la extradición de quienes estén ofreciendo verdad al sistema de justicia transicional.

En concreto, el Artículo 150 del Proyecto de Ley resulta inconveniente debido a que no precisa lo que sí establece la Ley de Procedimiento de la JEP (Ley 1922 de 2018), cuando expresa que **la Sección de Revisión del Tribunal de Paz no puede practicar pruebas**. Omitir esta precisión afectaría gravemente la cooperación judicial de Colombia con otros países.

En cuanto al Artículo 153, también resulta inconveniente porque se condiciona la extradición de otras personas al ofrecimiento de la verdad, pero sin establecer ningún tipo de término ni oportunidad para hacerlo. Esto produce un incentivo perverso para que terceros busquen ingresar a la JEP bajo el ropaje de supuestos ofrecimientos de verdad, con el objetivo real de eludir responsabilidades ante la justicia de otros países.

Proyecto de Reforma a la JEP

Del examen minucioso del Proyecto de Ley Estatutaria y de las observaciones frente al mismo formulados por el Fiscal General, partidos políticos y grupos de ciudadanos, surgen otras inquietudes que no pueden abordarse en forma adecuada mediante el mecanismo de las objeciones de inconveniencia.

Lo anterior ha llevado al Gobierno a concluir que hay varios aspectos estructurales de la JEP que deben ser modificados. Para ese fin, y al margen del trámite del Proyecto de Ley Estatutaria, se está preparando un proyecto de reforma constitucional que se presentará al Congreso, referido a tres aspectos:

* Exclusión de los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes de la justicia transicional. Nada, ninguna ideología, justifica la aberrante agresión a los más vulnerables de la sociedad.

* Claridad absoluta en que quien reincida en actividades criminales perderá todos los beneficios.

* Claridad absoluta en que todas las conductas delictivas que se hayan iniciado antes del 1 de diciembre de 2016 y que continúen ejecutándose después de esa fecha serán competencia de la justicia ordinaria, para asegurar los principios de justicia y no repetición.

Corolario

El compromiso del Gobierno del Presidente Iván Duque con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto suscrito en 2016 con las FARC, en el marco de una política más amplia de estabilización territorial y consolidación de la convivencia pacífica es incuestionable. Así lo ha reiterado en distintos escenarios, y así lo reflejan las medidas de política pública y las acciones concretas orientadas a ese propósito, adoptadas desde el 7 de agosto de 2018.

Las objeciones formuladas al proyecto de Ley Estatutaria de la JEP están encaminadas a fortalecer ese compromiso en el marco del más estricto respeto por los procedimientos constitucionales, el Estado de Derecho y el orden democrático; y buscan fortalecer la justicia transicional, resolviendo, definitivamente, algunos problemas y vacíos que podrían afectar tanto su eficacia como su legitimidad, así como el cumplimiento de las obligaciones de Colombia bajo el derecho internacional. Al hacerlo, se estará dotando a la JEP de un marco legal más sólido, lo cual generará una mayor seguridad jurídica para todos los involucrados, y en especial, para quienes han adquirido un compromiso genuino de reincorporación a la sociedad.

Como ya se ha indicado, la presentación de objeciones sobre un reducido número de artículos del Proyecto de Ley Estatutaria no constituye un choque de trenes. Así lo ha expresado con toda claridad la Corte Constitucional: “Las objeciones se conciben como una expresión del principio de colaboración armónica entre las diferentes Ramas del Poder Público (CP art. 113) y no como poder de veto (...) En este sentido, es importante resaltar **que el Congreso de la República, como foro de deliberación democrática, tiene la última palabra en cuanto a las objeciones por inconveniencia (...)**”. (Sentencia C-633 de 2016)

Mientras se surte el proceso correspondiente, la JEP no detendrá su funcionamiento. Por el contrario, seguirá operando con arreglo a su mandato constitucional y contará con todo el apoyo del Gobierno Nacional para tales efectos.