



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 249

Bogotá, D. C., viernes, 21 de abril de 2017

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### ACTOS LEGISLATIVOS

#### ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2017

(abril 4)

*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.*

El Congreso de Colombia

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo título transitorio, así:

#### TÍTULO TRANSITORIO

#### DE LAS NORMAS PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

#### CAPÍTULO I

#### SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN

**Artículo transitorio 1°. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJR-NR).** El Sistema Integral estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

El Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones

a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

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.

El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas. Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido.

Los 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.

**Parágrafo 1°.** El Sistema Integral tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. El enfoque

de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos del Sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto.

La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres con respeto a la diversidad étnica y cultural y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, idoneidad ética y criterios de cualificación para su selección.

**Parágrafo 2°.** El Estado, por intermedio del Gobierno nacional, garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SI-VJRNR y en especial del componente de justicia, para lo cual podrá hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz contenido en el artículo 3° del Acto Legislativo número 01 de 2016.

## CAPÍTULO II

### COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN Y UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO

**Artículo transitorio 2°.** *La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.* La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición será un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio.

La Comisión será un órgano temporal y de carácter extrajudicial, que busca conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad; promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. La ley reglamentará el mandato, funciones, composición, y funcionamiento conforme a los principios orientadores dispuestos en el subpunto 5.1.1.1. del Acuerdo Final, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben la autonomía de la Comisión.

Las actividades de la Comisión no tendrán carácter judicial, ni podrán implicar la imputación penal de quienes comparezcan ante ella.

**Artículo transitorio 3°.** *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.* La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado será un ente del orden nacional con personería jurídica y con autonomía administrativa, presupuestal y técnica. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado tendrá carácter humanitario y extrajudicial y dirigirá, coordinará y contribuirá a la implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible,

la identificación y entrega digna de sus restos. La ley reglamentará la naturaleza jurídica, el mandato, funciones, composición, y funcionamiento de la Unidad, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben su autonomía. La ley establecerá las atribuciones necesarias con las que contará la UBPD para cumplir efectivamente su mandato de búsqueda humanitaria y extrajudicial. En todo caso, las actividades de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado no podrán sustituir ni impedir las investigaciones de carácter judicial a las que haya lugar en cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado.

Los órganos del Estado brindarán toda la colaboración que requiera la Unidad. Se deberá promover la participación de las víctimas y sus organizaciones en todas las fases del proceso de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

**Artículo transitorio 4°.** *Excepción al deber de denuncia.* Para garantizar el adecuado funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, sus funcionarios y el personal que les preste servicios estarán exentos del deber de denuncia y no podrán ser obligados a declarar en procesos judiciales, siempre y cuando el conocimiento de tales hechos haya sido en desarrollo de sus respectivas funciones misionales.

**Parágrafo.** De ser requeridos por la Jurisdicción Especial para la Paz, por otras autoridades competentes o por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, quienes en desarrollo de las funciones propias de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado hayan realizado los informes técnico forenses deberán ratificar y explicar lo concerniente a esos informes y los elementos materiales asociados al cadáver.

## CAPÍTULO III

### JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ

**Artículo transitorio 5°.** *Jurisdicción Especial para la Paz.* La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; administrará justicia de manera transitoria y autónoma y 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 de los derechos humanos. Sus objetivos son 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. 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. La pertenencia al grupo rebelde será determinada, previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes. La JEP también ejercerá su competencia respecto de las personas que en providencias judiciales hayan sido condenados, procesadas o investigadas por la pertenencia a las FARC-EP, dictadas antes del 1° de diciembre de 2016, aunque no estuvieren en el listado de dicho grupo. En relación con los integrantes de organizaciones que suscriban acuerdos de paz con el Gobierno, el tratamiento especial de justicia se aplicará también respecto a conductas estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas desarrollado desde el primero de diciembre de 2016 hasta el momento en el que finalice el proceso de extracción de las armas por parte de Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Final. La ley definirá las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas conforme a lo establecido en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final, y la JEP evaluará en cada caso ese vínculo de acuerdo con los parámetros trazados por esa ley.

La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4. del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia.

Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, este será de conocimiento de la justicia ordinaria. Adicionalmente, en esos casos la JEP evaluará si esta nueva conducta, cuando corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del Sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP, sino las ordinarias contempladas en la misma JEP, que deberán ser cumplidas en los sitios ordinarios de reclusión.

Cuando se trate de delitos de ejecución permanente atribuibles a cualquiera de las personas sobre las que la JEP tiene competencia, cuya comisión haya comenzado antes del primero de diciembre de 2016, la JEP mantendrá su competencia respecto de ellos si con posterioridad a esa fecha no han cesado sus efectos, e inaplicará las sanciones propias y alternativas si concluye que se incumplieron las condiciones del Sistema. En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el Libro Segundo, Capítulo Quinto, Título Décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante

el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario.

Corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el Libro Segundo, Capítulo Quinto, Título Décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan por no combatientes, financiadores o agentes del Estado respecto de 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.

Si respecto de uno de los casos previstos en los dos párrafos anteriores se planteara un conflicto de competencias, se aplicará el mecanismo de solución previsto en el artículo 9° transitorio de este Acto Legislativo.

La JEP al adoptar sus resoluciones o sentencias hará 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.

Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades. Quien aporte de manera dolosa información falsa, o incumpla cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de justicia.

La ley regulará entre otros los principios, organización, competencias entre ellas por el factor personal, procedimientos, participación de las víctimas y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de Jurisdicción Especial para la Paz.

**Parágrafo 1°.** La 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 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.

**Parágrafo 2°.** 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 número 02 de 2015 y en la Ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta Jurisdicción.

**Artículo transitorio 6°. Competencia prevalente.**

El componente de justicia del SIVJRNR, 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.

Respecto a las sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, o bien a revisar dichas sanciones, todo ello a solicitud del sancionado o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de definición de situaciones jurídicas.

**Artículo transitorio 7°. Conformación.** La Jurisdicción estará compuesta por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, la Sala de Definición de las situaciones jurídicas, salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elaborados a partir de la gravedad y representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos; la Sala de Amnistía o Indulto; el Tribunal para la Paz; la Unidad de Investigación y Acusación, y la Secretaría Ejecutiva. La Jurisdicción contará además con un Presidente.

El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Estará conformado por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias, una Sección de Apelación y la Sección de Estabilidad y Eficacia. El Tribunal para la Paz estará conformado por un mínimo de 20 magistrados colombianos titulares. Además, se contará con 4 juristas expertos extranjeros que intervendrán. Excepcionalmente, a solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sección que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio. Estos últimos actuarán con la única finalidad de aportar un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto.

Las Salas de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; de definición de las situaciones jurídicas; y de amnistía o indulto estarán conformadas por un total de 18 magistrados colombianos. Además, se contará con 6 juristas expertos extranjeros. Excepcionalmente, a

solicitud de las personas sometidas a su jurisdicción o de oficio, la Sala que vaya a conocer el caso pedirá la intervención, como *amicus curiae*, de hasta 2 juristas extranjeros de reconocido prestigio, con el fin de emitir un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso. Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, estos participarán en los debates de la Sala en la que hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto.

Además, estarán a disposición de la JEP 13 magistrados colombianos adicionales en calidad de magistrados suplentes o sustitutos, y 4 juristas expertos extranjeros para intervenir como *amicus curiae* suplentes o sustitutos. En caso de que se requiera, el pleno de magistrados de la Jurisdicción hará los nombramientos necesarios de la lista de magistrados suplentes o sustitutos o de la lista de juristas extranjeros suplentes o sustitutos, seleccionados por el Comité de Escogencia.

La Unidad de Investigación y Acusación realizará las investigaciones correspondientes y adelantará el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal para la Paz, para lo cual podrá solicitar la colaboración de la Fiscalía General de la Nación y establecer acuerdos de cooperación con esta. Igualmente podrá solicitar a otros órganos competentes del Estado o a organizaciones de Derechos Humanos y de víctimas, que informen respecto de hechos sobre los cuales no se cuente con información suficiente. La Unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual. El Director de la Unidad será escogido por el Comité de Escogencia señalado en el parágrafo de este artículo. La Unidad estará integrada por un mínimo de 16 fiscales colombianos. Los fiscales serán nombrados y posesionados por el Director de la Unidad, quien tendrá plena autonomía para seleccionarlos y nombrarlos, así como a los demás profesionales que requiera para hacer parte de la Unidad.

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 Secretaría Ejecutiva se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz. El Secretario Ejecutivo podrá adoptar medidas cautelares anticipadas para preservar documentos relacionados con el conflicto armado, conforme a la ley.

Todas las sentencias del Tribunal para la Paz, así como las resoluciones de las Salas de la JEP que definen situaciones jurídicas, harán tránsito a cosa juzgada cuando estén en firme y se garantizará su inmutabilidad.

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.

**Parágrafo 1º.** Los magistrados de la JEP, el director de la Unidad de Investigación y Acusación, los juristas expertos extranjeros que actuarán en calidad de *amicus curiae*, el Secretario Ejecutivo de la JEP, el Presidente o Presidenta inicial de la JEP, los comisionados de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y el director de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado serán seleccionados por un Comité de Escogencia que gozará de autonomía e independencia y que será conformado por reglamento expedido por el Gobierno nacional. El Secretario Ejecutivo de la JEP será designado por el Responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas y confirmado por el Comité de Escogencia.

Los miembros del Comité de Escogencia no asumirán ninguna responsabilidad personal por la selección de los magistrados, comisionados y demás funcionarios que deben escoger en virtud de este artículo transitorio. En relación con los funcionarios de la JEP, el Secretario Ejecutivo nominará a las personas seleccionadas por el Comité, quienes se posesionarán ante el Presidente de la República.

**Parágrafo 2º.** Mientras se cumple el procedimiento previsto para el nombramiento definitivo del Secretario Ejecutivo de la JEP la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para la libertad transitoria, anticipada y condicionada o la privación de la libertad en Unidad Militar o Policial de los miembros de la Fuerza Pública, será cumplida por la persona que ha sido designada como Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz por el responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), según comunicación del 26 de enero de 2017. Estas funciones de Secretario Ejecutivo comenzarán a desarrollarse por esta persona desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo, sin necesidad de que entre en funcionamiento la JEP.

**Artículo transitorio 8º. Acciones de tutela contra acciones u omisiones de la JEP.** La acción de tutela procederá contra las acciones u omisiones de los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz, que hayan violado, violen o amenacen los derechos fundamentales.

La acción de tutela en contra de las providencias judiciales que profiera la JEP procederá solo por una manifiesta vía de hecho o cuando la afectación del derecho fundamental sea consecuencia directa por deducirse de su parte resolutive y se hubieran agotado todos los recursos al interior de la Jurisdicción Especial para la Paz, no existiendo mecanismo idóneo para reclamar la protección del derecho vulnerado o amenazado. En el caso de violaciones que se realicen por afectación al debido proceso, deberá interponerse tras haber agotado el recurso procedente ante los órganos de la JEP.

Las peticiones de acción de tutela deberán ser presentadas ante el Tribunal para la Paz, único competente para conocer de ellas. La primera instancia será decidida por la Sección de Revisión. La segunda por la Sección de Apelaciones. El fallo de tutela podrá ser revisado por la Corte Constitucional de conformidad con las siguientes reglas:

La decisión sobre la selección del fallo a revisar en tutela será adoptada por una sala conformada por dos Magistrados de la Corte Constitucional escogidos por sorteo y dos magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz. El fallo será seleccionado si los cuatro magistrados votan a favor de la selección.

Las sentencias de revisión serán proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional. Si esta encuentra que el derecho invocado ha sido vulnerado, así lo declarará precisando en qué consiste la violación, sin anular, invalidar o dejar sin efectos la decisión del órgano de la Jurisdicción Especial para la Paz ni tampoco excluirse los hechos y conductas analizados en la acción de tutela de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. La sentencia será remitida al Tribunal para la Paz para que adopte la decisión que corresponda respetando el derecho amparado. La providencia, resolución o acto del órgano de la JEP expedido en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional no podrá ser objeto de una nueva acción de tutela.

**Artículo transitorio 9º. Asuntos de competencia.** Los conflictos de competencia entre cualquier jurisdicción y la JEP serán dirimidos por una Sala Incidental conformada por 3 Magistrados de la Corte Constitucional elegidos por esta y 3 magistrados de las salas o secciones de la JEP no afectadas por dicho conflicto jurisdiccional. Estos últimos serán elegidos por la plenaria de la JEP. La decisión se adoptará en la Sala incidental por mayoría simple y en caso de no alcanzarse una mayoría, en aplicación del carácter preferente de la Jurisdicción Especial para la Paz, resolverá el Presidente de esta Jurisdicción.

Los conflictos de competencia entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena serán dirimidos por una Sala Incidental conformada por dos (2) magistrados de las salas o secciones de la JEP no afectadas por dicho conflicto jurisdiccional y dos (2) autoridades tradicionales del pueblo indígena que ejerció o está ejerciendo jurisdicción en el caso concreto. La decisión se adoptará en la Sala Incidental por mayoría simple y en caso de no alcanzarse una mayoría, en aplicación del carácter preferente de la Jurisdicción Especial para la Paz, resolverá el Presidente de esta Jurisdicción. En el reglamento de la JEP se establecerán los mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena y se incluirán la forma y la oportunidad en que las decisiones adoptadas o por adoptar por las autoridades tradicionales correspondientes sobre conductas de competencia de la JEP pasarán a conocimiento de esta.

**Artículo transitorio 10. Revisión de sentencias y providencias.** A petición del condenado la JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por: variación de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 5º y al inciso primero del artículo transitorio 22; por aparición de nuevos hechos que no pudieron ser tenidos en cuenta con anterioridad; o cuando surjan pruebas no conocidas o sobrevinientes no conocidas al tiempo de la condena, todo lo anterior por conductas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto, o con la protesta social, siempre que se cumplan las condiciones del Sistema.

La revisión de sentencias por la JEP no tendrá nunca como consecuencia la exigencia de responsabilidad

de ningún tipo a los jueces que las hubieran proferido como consecuencia del contenido de las mismas, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos.

La Corte Suprema de Justicia será la competente para la revisión de las sentencias que haya proferido. Únicamente para quienes hubieran sido condenados teniendo en cuenta su condición de combatientes podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP. Para los solos efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de las FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme.

**Artículo transitorio 11. Sustitución de la sanción penal.** Cuando no proceda la renuncia a la persecución penal, la Sala de Revisión del Tribunal para la Paz, a solicitud de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, decidirá sobre la sustitución de la sanción penal proferida por la justicia ordinaria, imponiendo las sanciones propias o alternativas de la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando el condenado reconozca verdad completa, detallada y exhaustiva, dependiendo del momento en el que efectúe tal reconocimiento, y siempre que cumpla las demás condiciones del sistema respecto a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. Dicha sustitución nunca podrá agravar la sanción previamente impuesta.

Cuando la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz verifique que el componente de restricción de libertades y derechos que habría de imponerse ya se ha cumplido, así lo declarará en la providencia de sustitución. De lo contrario, ordenará la ejecución de la sanción propia o alternativa del Sistema. En todo caso, la Sección de Revisión ordenará la ejecución del componente restaurativo de la sanción en caso de que proceda.

**Artículo transitorio 12. Procedimiento y reglamento.** Los magistrados que integran la JEP estarán facultados para elaborar las normas procesales que regirán esta jurisdicción y que deberán ser presentadas por el Gobierno nacional al Congreso de la República, incluido el régimen disciplinario aplicable a sus funcionarios que no sean magistrados. Estas normas deberán garantizar los principios de imparcialidad, independencia judicial, debida motivación, publicidad, debido proceso, contradicción, derecho a la defensa, presunción de inocencia, favorabilidad, libertad de escoger abogado acreditado para ejercer en cualquier país, participación de las víctimas como intervinientes según los estándares nacionales e internacionales y los parámetros establecidos en el Acuerdo Final y doble instancia en el marco de un modelo adversarial. También regularán los parámetros que deberán ser utilizados por la JEP para evaluar si se han presentado o no incumplimientos de las condiciones del sistema, así como la forma de graduar en cada caso las consecuencias que tales incumplimientos acarrearán, siempre dentro de los parámetros fijados en el Acuerdo Final.

El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, a solicitud de alguno de los magistrados de la sección que conozca del caso, podrá

intervenir en las diligencias que el magistrado establezca, para la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

En los supuestos en los que la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad solicite a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz que haga comparecer a una persona respecto de la cual hubiere fundamentos claros y suficientes que hagan presumir su participación determinante en una de las conductas que trata el numeral 40 del Punto 5.1.2 del Acuerdo Final, la Sala no podrá fundamentar su solicitud, ni la sección podrá ordenarles comparecer con base exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otras pruebas.

Cuando un testigo declare contra alguna persona por conductas de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz a cambio de obtener beneficios procesales o punitivos de cualquier naturaleza, el valor probatorio de su testimonio estará supeditado a que el contenido del mismo sea corroborado por otras pruebas.

En las actuaciones que adelanten los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz no se podrá presumir el carácter masivo o sistemático de las conductas punibles investigadas, ni que el hecho ha sido cometido como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes; todo ello deberá acreditarse de conformidad con prueba legalmente producida.

Sin incluir normas procesales, los magistrados de la JEP adoptarán, en el ejercicio de su autonomía, el reglamento de funcionamiento y organización de la JEP, respetando los principios de imparcialidad, independencia y las garantías del debido proceso, evitando cualquier nueva victimización y prestando el debido apoyo a las víctimas conforme a lo establecido en los estándares internacionales pertinentes. El reglamento precisará las funciones del Presidente y del Secretario Ejecutivo, así como las relaciones entre ellos y los demás órganos de la JEP, establecerá un mecanismo para la integración de la Sección del Tribunal para la Paz que garantice la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP, fijará el procedimiento que esta deba aplicar para el desarrollo de sus funciones y señalará los mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión de la JEP, a cargo de su Secretaría Ejecutiva, siempre que no menoscaben su autonomía.

La ley determinará qué actuaciones procesales de las que corresponde desarrollar a las Salas de la JEP deben estar protegidas por la reserva con el fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad de todos aquellos cuyas conductas sean competencia de la JEP.

**Parágrafo.** Las normas que regirán la Jurisdicción Especial de Paz, incluirán garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso, encaminadas a que las víctimas puedan satisfacer sus derechos a la verdad, justicia y reparación en el marco de la JEP con medidas diferenciales y especiales para quienes se consideren sujetos de especial protección constitucional. Igualmente, deberán garantizar los principios de tratamiento penal especial condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas, centralidad de las víctimas, integralidad, debido proceso, no regresividad en el reconocimiento de derechos y enfoque diferencial y de género.

**Artículo transitorio 13. Sanciones.** Las sanciones que imponga la JEP tendrán como finalidad esencial satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz. Deberán tener la mayor función restaurativa y reparadora del daño causado, siempre en relación con el grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad. Las sanciones podrán ser propias, alternativas u ordinarias y en todos los casos se impondrán en los términos previstos en los numerales 60, 61, 62 y en el listado de sanciones del subpunto 5.1.2 del Acuerdo Final.

**Artículo transitorio 14. Régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP.** Los magistrados de la JEP estarán sometidos al mismo régimen especial penal previsto para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como al régimen disciplinario previsto por la ley para jueces y magistrados de las otras jurisdicciones. En todo caso, no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos. Una comisión integrada por un magistrado de cada Sala y un magistrado de cada Sección del Tribunal para la Paz que será elegida conforme al reglamento de la JEP, adoptará las medidas disciplinarias que correspondan conforme a la ley.

Los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz estarán sometidos a las causales de impedimentos definidas por la ley procesal penal vigente.

**Artículo transitorio 15. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP.** La JEP entrará en funcionamiento a partir de la aprobación de este Acto Legislativo sin necesidad de ninguna norma de desarrollo, sin perjuicio de la aprobación posterior de las normas de procedimiento y lo que establezca el reglamento de dicha jurisdicción.

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 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 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. 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.

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, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 7° transitorio y en el inciso final del artículo 12 transitorio de este Acto Legislativo.

**Artículo transitorio 16. Competencia sobre terceros.** Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP 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.

Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de 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, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. Se entiende por participación determinante para estos efectos aquella acción eficaz y decisiva en la realización de los delitos enunciados.

En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otros medios de pruebas.

**Artículo transitorio 17. Tratamiento diferenciado para Agentes del Estado.** El componente de Justicia del SIVJRNR también se aplicará respecto de los Agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de este, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garantes de derecho por parte del Estado.

Se entiende por Agentes del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como Miembro de las Corporaciones Públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios, que hayan participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado. Para que tales conductas puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, estas debieron realizarse mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno, y sin ánimo de enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser este el determinante de la conducta delictiva.

## CAPÍTULO IV

### REPARACIÓN INTEGRAL EN EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN

**Artículo transitorio 18. Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.** En el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el Estado garantizará el derecho a la reparación a las vícti-

mas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan sufrido daños, individual o colectivamente con ocasión del conflicto armado. La reparación será garantizada por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva, priorizando la distribución de las medidas de reparación entre las víctimas teniendo en cuenta el universo de víctimas del conflicto armado y buscando la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles, y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional.

**Parágrafo.** En los casos en que se aplique amnistía, indulto o renuncia a la persecución penal, no procederán acciones judiciales contra los beneficiarios de tales medidas para la indemnización de las víctimas. En todo caso, deberán contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la reparación de las víctimas y garantizar la no repetición.

## CAPÍTULO V EXTRADICIÓN

**Artículo transitorio 19. Sobre la extradición.** No se podrán conceder la extradición ni tomar medidas de aseguramiento con fines de extradición respecto de hechos o conductas objeto de este Sistema y en particular de la Jurisdicción Especial para la Paz, ocasionados u ocurridos durante el conflicto armado interno o con ocasión de este hasta la finalización del mismo, trate-se de delitos amnistiables o de delitos no amnistiables, y en especial por ningún delito político, de rebelión o conexo con los anteriores, ya hubieran sido cometidos dentro o fuera de Colombia.

Dicha garantía de no extradición alcanza a todos los integrantes de las FARC-EP y a personas acusadas de formar parte de dicha organización, por cualquier conducta realizada con anterioridad a la firma del acuerdo final, para aquellas personas que se sometan al SIVJRN.

Cuando se alegue, respecto de un integrante de las FARC-EP o de una persona acusada de ser integrante de dicha organización, que la conducta atribuida en la solicitud de extradición hubiere ocurrido con posterioridad a la firma del Acuerdo Final, la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz evaluará la conducta atribuida para determinar la fecha precisa de su realización y decidirá el procedimiento apropiado. En el evento de que la conducta hubiere ocurrido con anterioridad a la firma del Acuerdo Final o cuando se trate de una conducta estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas y que hubiere tenido lugar antes de concluir este, la remitirán a la Sala de Reconocimiento para lo de su competencia, en este supuesto excluyendo siempre la extradición. En caso de que la ejecución de la conducta haya comenzado con posterioridad a la firma del Acuerdo Final y no esté estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas, la remitirá a la autoridad judicial competente para que sea investigada y juzgada en Colombia, sin excluir la posibilidad de extradición.

Únicamente respecto de conductas cometidas con anterioridad a la firma del acuerdo final, cuando exista una solicitud de extradición respecto de familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad, de integrantes de las FARC-EP o de una persona acusada o señalada en una solicitud de extradición de ser integrante de dicha organización, este supuesto

podrá ser sometido a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz para que decida si la solicitud obedece a hechos o conductas relacionados con la pertenencia, o acusación de pertenencia, a las FARC-EP del familiar del solicitado en extradición. De obedecer a esta causa, por tratarse de un señalamiento o acusación por conductas que nunca antes han sido objeto de solicitudes de extradición ni reúnen las condiciones para ello, la Sección podrá denegar la extradición y en ese caso decidir si el hecho o la conducta es competencia del SIVJRN o si debe ser investigada o juzgada por la jurisdicción penal ordinaria colombiana. El anterior supuesto deberá ser sometido a la Sección de Revisión por cualquiera de los antiguos integrantes de las FARC-EP que hubieren suscrito el Acuerdo Final de Paz.

La JEP deberá resolver las cuestiones que se le planteen referidas a la extradición en un plazo no superior a 120 días, salvo en casos justificados que dependan de la colaboración de otras instituciones.

## CAPÍTULO VI PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA

**Artículo transitorio 20. Participación en política.** La imposición de cualquier sanción en la JEP no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política.

**Parágrafo.** Respecto a aquellas personas que pertenezcan a organizaciones rebeldes que hayan firmado un acuerdo de paz con el Gobierno, a efectos de reincorporación, quedarán en efecto suspensivo las condenas derivadas de delitos competencia del Tribunal para la Paz impuestas por la justicia ordinaria o disciplinaria, hasta que estas condenas hayan sido tratadas por la Jurisdicción Especial para la Paz para lo de su competencia.

## CAPÍTULO VII DE LAS NORMAS APLICABLES A LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

**Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública.** En virtud del carácter inescindible de la Jurisdicción Especial para la Paz, en relación con los Miembros de la Fuerza Pública que hubieren realizado conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, el tratamiento será simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado y simultáneo.

En consecuencia, las normas contenidas en este capítulo serán aplicables únicamente a los miembros de la Fuerza Pública respecto de conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, sin perjuicio de la aplicación respecto de ellos de las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores, siempre que no sean contrarias a la naturaleza de las contenidas en este capítulo.

**Artículo transitorio 22. Calificación jurídica de la conducta en la Jurisdicción Especial para la Paz.** La Jurisdicción Especial para la Paz al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará, con estricta sujeción

al artículo 29 de la Constitución Política, en el Código Penal colombiano vigente al momento de la comisión del hecho, en las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y de Derecho Internacional Humanitario (DIH). La JEP respetará las obligaciones internacionales de investigación, juzgamiento y sanción. Lo anterior, siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad.

En la valoración de la conducta de los miembros de la Fuerza Pública, también se tendrán en cuenta las reglas operacionales vigentes al momento de la comisión del hecho, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal.

**Artículo transitorio 23. Competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz.** La Jurisdicción Especial para la Paz tendrá competencia sobre los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado y sin ánimo de obtener enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser este la causa determinante de la conducta delictiva. Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Que el conflicto armado haya sido la causa directa o indirecta de la comisión de la conducta punible, o

b) Que la existencia del conflicto armado haya influido en el autor, partícipe o encubridor de la conducta punible cometida por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto, en cuanto a:

- Su capacidad para cometerla, es decir, a que por razón del conflicto armado el perpetrador haya adquirido habilidades mayores que le sirvieron para ejecutar la conducta.

- Su decisión para cometerla, es decir, a la resolución o disposición del individuo para cometerla.

- La manera en que fue cometida, es decir, a que, producto del conflicto armado, el perpetrador de la conducta haya tenido la oportunidad de contar con medios que le sirvieron para consumarla.

- La selección del objetivo que se proponía alcanzar con la comisión del delito.

**Artículo transitorio 24. Responsabilidad del mando.** 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, el Derecho Internacional Humanitario como ley especial, y las reglas operacionales de la Fuerza Pública en relación con el DIH siempre que ellas no sean contrarias a la normatividad legal.

La determinación de la responsabilidad del mando no 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, 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.

Se entenderá que existe mando y control efectivo del superior militar o policial sobre los actos de sus su-

bordinados, cuando se demuestren las siguientes condiciones concurrentes:

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;

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.

**Artículo transitorio 25. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz.** En el caso de miembros de la Fuerza Pública, las sanciones propias del Sistema tendrán un contenido reparador, así como de restricción de libertades y derechos.

La ley reglamentará las modalidades de ejecución de las sanciones propias, así como los mecanismos idóneos de monitoreo, vigilancia y control del cumplimiento de dichas sanciones.

Las sanciones alternativas u ordinarias aplicables a los miembros de la Fuerza Pública que impliquen la privación efectiva de la libertad se cumplirán en todo caso en los establecimientos previstos en el régimen penitenciario y carcelario establecido para ellos, conforme al principio de tratamiento diferenciado.

Para el caso de las sanciones ordinarias, se podrá obtener redenciones, subrogados penales o beneficios adicionales en la privación de libertad, siempre y cuando el sancionado se comprometa a contribuir con su resocialización a través del trabajo, capacitación o estudio durante el tiempo que permanezca privado de la libertad y a promover actividades orientadas a la no repetición del daño causado una vez puesto en libertad.

**Artículo transitorio 26. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública.** En el caso de miembros de la Fuerza Pública que hayan cometido conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno, no procederá la acción de repetición y el llamamiento en garantía establecidos en el artículo 90 de la Constitución Política. En todo caso, deberán contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la reparación no monetaria de las víctimas y garantizar la no repetición.

## CAPÍTULO VIII

### PREVALENCIA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

**Artículo transitorio 27. Prevalencia del Acuerdo Final.** En caso de que con posterioridad a la aprobación del presente Acto Legislativo, se aprobaran leyes o normas que al otorgar tratamientos diferenciados a agentes del Estado o a otras personas por conductas

relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado, fueran combatientes o no combatientes, provocaren que los anteriores sean excluidos de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, o tuvieren como resultado la inaplicación de dicha jurisdicción o la inaplicación de las condiciones referidas a las sanciones que se recogen en el Acuerdo Final de 24 de noviembre de 2016 respecto de dichas personas, el Tribunal Especial para la Paz ejercerá su jurisdicción preferente en las materias de su competencia conforme al presente Acto Legislativo.

**Artículo 2º. Agréguese un párrafo al artículo 122 de la Constitución Política:**

**Parágrafo.** Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

La anterior disposición aplicará igualmente a los miembros de la Fuerza Pública que se sometan a la Jurisdicción Especial para la Paz, quienes podrán ser empleados públicos, trabajadores oficiales o contratistas del Estado, cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.

Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control.

**Artículo 3º. Modifíquese el inciso 4º del artículo transitorio 66 de la Constitución Política introducido por el Acto Legislativo número 1 de 2012, de la siguiente manera:**

Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, salvo en los asuntos que sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados, siempre sin alterar lo establecido en el Acuerdo de creación de la JEP y en sus normas de desarrollo. La ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección.

**Artículo 4º.** Deróguese el artículo transitorio 67, introducido por el Acto Legislativo número 01 de 2012.

**Artículo 5º. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

*Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

*Miguel Ángel Pinto Hernández.*

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 073 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se reglamenta la destinación de la maquinaria pesada incautada en actividades ilícitas, se crea el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada y se dictan otras disposiciones.*

1.1

Bogotá, D. C.,

Honorable Congresista

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

**Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 073 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la destinación de la maquinaria pesada incautada en actividades ilícitas, se crea el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada y se dictan otras disposiciones.** Referencia 3-2017-004637.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley referenciado en el asunto, de iniciativa Parlamentaria, tiene por objeto "...dar uso razonable a la maquinaria incautada en actividades ilícitas, optando por la no destrucción, sino por la necesidad de ayudar a los municipios categorías 4, 5 y 6 a ejecutar obras que permitan generar desarrollo en la comunidad y a incentivar la producción y competitividad en el sector agropecuario en el país, así como permitir el acceso a esta clase de maquinarias...".

En relación con el artículo 2º del proyecto de ley, se establece:

*"Artículo 2º. Créese el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada, el cual es una cuenta especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Transporte. Dicho fondo tendrá por objeto la administración para entregar en comodato maquinaria pesada que haya sido objeto de extinción de dominio, en los términos de artículo primero de esta ley".*

Sobre el particular este Ministerio considera:

El Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Decreto número 111 de 1996<sup>1</sup>), dispone:

*"Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:*

*a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional (...)"* (Resaltado fuera del texto).

*"Artículo 30. Constituyen Fondos Especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a los fondos sin personería jurídica creados por el legislador ..."* (Resaltado fuera del texto).

Acorde con la disposición anterior, la Ley 1815 de 2016, "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017", prevé:

*"Artículo 4º. Las disposiciones generales de la presente ley son complementarias de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 819 de 2003, 1473 de 2011 y 1508 de 2012 y demás normas de carácter orgánico y deben aplicarse en armonía con estas.*

1 Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

*Estas normas rigen para los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, y para los recursos de la Nación asignados a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas.*

*Los fondos sin personería jurídica deben ser creados por ley o por su autorización expresa y estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la presente ley y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen".*

En consecuencia, los fondos especiales se constituyen con los ingresos que en cada caso defina el legislador, siendo evidente que en el presente proyecto de ley se omite señalar los recursos que nutrirían el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada, razón por la cual sus gastos deberán atenderse con apropiaciones del Presupuesto Nacional.

Por otra parte, en cuanto al manejo del fondo, de conformidad con el artículo 4º de la Ley 1815 de 2016 arriba transcrito, los fondos están sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico, la Ley Anual y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen, no existiendo una reglamentación específica en lo que concierne a los aspectos presupuestales, pues este se debe sujetar a la normativa existente.

Adicionalmente, el artículo 7º del presente proyecto de ley, señala:

*"Artículo 7º. Cuando lo incautado sea maquinaria pesada, en el transcurso de los procesos judiciales de extinción de dominio la tenencia, custodia, administración y destinación de dichos bienes estará a cargo del Fondo Nacional de Maquinaria Pesada (...)"*. (Resaltado fuera del texto).

Sobre el particular, este Ministerio considera que la creación del Fondo Nacional de Maquinaria Pesada representaría un gasto adicional con cargo al Presupuesto General de la Nación no cuantificable, recursos que no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector.

Al respecto, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003<sup>2</sup> indica:

*"Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. (...)"*. (Subrayado fuera del texto).

Finalmente, es importante destacar que la Ley 1708 de 2014<sup>3</sup> contiene el conjunto de disposiciones que

2 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

3 "Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio".

regulan la extinción de dominio, norma sobre la cual recae actualmente una propuesta de modificación y adición, a través del Proyecto de ley número 171 de 2016, radicado en el Congreso de la República, de iniciativa del Ministerio de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, con el fin de “...superar una serie de dificultades que se han detectado en los dos años de vigencia de la norma...”<sup>1</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestarle la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,  
  
 MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ  
 Viceministra General  
 DGPPN  
 PACPLQVIG/SGP  
 UJ-0706/17

Con Copia a:

H.R. Atlano Alonso Giraldo Arboleda – Ponente  
 H.S. Andrés García Zuccardi – Autor  
 H.R. Eduardo Aguilón Díaz-Granados – Autor  
 Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario General de la Cámara de Representantes

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 083 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos y se dictan otras disposiciones.*

1.1

Bogotá, D. C.  
 Honorable Congresista  
 MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ  
 Cámara de Representantes  
 Congreso de la República  
 Carrera 7 N° 8-68  
 Ciudad

**Asunto: Comentarios al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 083 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crea el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1°, el proyecto de ley referenciado en el asunto, de iniciativa Parlamentaria, tiene por objeto crear “...el Sistema Único e Integral de Búsqueda de Niños, Niñas y Adolescentes reportados como ausentes, desaparecidos, secuestrados, sustraídos, extraviados o privados ilegalmente de su libertad, con el fin de garantizar su localización, y su pronto reintegro a

*su entorno familiar...*”. Para el efecto, se busca adicionar disposiciones a la Ley 1098 de 2006<sup>2</sup>.

Al respecto, esta Cartera observa que la creación del Sistema Único Integral de Búsqueda de Niños, Niñas y Adolescentes Desaparecidos representaría un costo para la Nación de **\$87 mil millones**, en el primer año, para la puesta en marcha, incluyendo los costos correspondientes a infraestructura y licenciamiento para tableros de control, centro de procesamiento de datos, almacenamiento, conectividad, etc., y **\$8.800 millones** anuales, a partir del segundo año, que comprenden disponibilidad de servicios de conectividad, servicios de licenciamiento y el mantenimiento de la plataforma tecnológica; recursos que, en todo caso, no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los sectores involucrados.

Para la cuantificación del costo que tendría para la Nación la creación del Sistema Único Integral de Búsqueda de Niños, Niñas y Adolescentes Desaparecidos se recurrió a comunicación enviada por parte del Director General de la Policía Nacional de Colombia<sup>3</sup> en la cual se describe el costo de la plataforma tecnológica del Código Nacional de Policía. Dicha plataforma cuenta con características similares al Sistema que se pretende crear en el Proyecto del asunto, en cuanto a cobertura e infraestructura tecnológica.

Relacionado con lo anterior, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 indica:

**Artículo 7°.** *Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. (...)* (Subrayado fuera de texto original).

De esta manera, es claro que, al proponerse un nuevo gasto, es necesario identificar el nuevo ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación, y estos, a su vez, ser consistentes con las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores involucrados.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestarle la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,  
  
 MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ  
 Viceministra General  
 DGPPN  
 PACPLQVIG/SGP  
 UJ-0749/17

Con Copia a:

H.R. Harry Giovanni González García – Ponente  
 H.R. Humphrey Roa Sarmiento – Ponente  
 H.R. Albeiro Vanegas Osorio – Ponente  
 H.R. Fernando de la Peña Márquez – Ponente  
 H.R. Ana Paola Agudelo García – Autor  
 H.R. Guillermina Bravo Montaña – Autor  
 H.R. Carlos Eduardo Guevara Villabón – Autor  
 Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario General de la Cámara de Representantes.

- “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.
- Oficio número S-2016-294519/DIPON-OFPLA-40.1.

1 Gaceta del Congreso número 946 de 2016.

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 138 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro.**

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con la exposición de motivos, la iniciativa busca:

*“(.. .) Que los menores de edad puedan convertirse en consumidores financieros del Fondo Nacional de Ahorro, para que a través del ahorro, cuenten con privilegios financieros, con lo que se pretende promover la cultura, el hábito del ahorro, y la educación e inclusión financiera a temprana edad.*

*Adicionalmente, este proyecto de ley tiene como objetivo establecer un mecanismo que le permita al Fondo Nacional de Ahorro mejorar el servicio a sus afiliados, para seguirles ofreciendo más soluciones de vivienda y de esta forma contribuir al desarrollo del artículo 51 de la Constitución, que consagra el derecho de los colombianos a tener una vivienda digna”.*

En efecto, el artículo 2° del proyecto de ley adicional dentro de las funciones del Fondo Nacional de Ahorro (FNA) la de administrar cuentas de ahorro voluntario de menores de edad, previo consentimiento de sus representantes legales. Como parte de las justificaciones a estas modificaciones, la iniciativa establece que, de permitirse la vinculación de este grupo poblacional al FNA, se podría lograr una ampliación del *“(.. .) margen de captación de recursos que podrían invertirse en el otorgamiento de soluciones de viviendas y educación a las personas que no pueden acceder al mercado financiero privado y con tasas competitivas”.*

Esta Cartera exalta el loable propósito que pretende la iniciativa en promover un hábito de ahorro y la educación e inclusión financiera a temprana edad y, en esta misma línea, el Gobierno nacional ha venido trabajando en la consolidación de una política pública de

educación económica y financiera, así como en estrategias para ampliar el uso de los servicios financieros de la población colombiana. En efecto, con el objetivo de formalizar un espacio de coordinación y orientación de dicha política en este frente, se creó mediante el Decreto número 457 de 2014<sup>1</sup> la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera, conformada por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de Economía Solidaria, el Departamento de Planeación Nacional y la Subcomisión Consultiva en la que participan diferentes entidades privadas del sector financiero, solidario y de educación, entre otras instituciones<sup>2</sup>.

Aunado a lo anterior, las entidades financieras de naturaleza privada vienen ofreciendo productos y servicios financieros para la población entre 0 y 18 años, entre los que se destaca una diversidad de cuentas bancarias que promueven el ahorro en los menores de edad. Adicionalmente, estos organismos brindan una serie de incentivos y beneficios para los titulares y sus padres o tutores<sup>3</sup>. A la luz del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF)<sup>4</sup>, establece:

*“Artículo 127. Condiciones de los depósitos de ahorros.*

*(.. .)*

*2. Depósitos de menores. Cuando se haga un depósito de ahorros por un menor a nombre de él, tal depósito debe ser mantenido por la exclusiva cuenta y en beneficio de tal menor de acuerdo con los términos del contrato, estará libre del control o embargo, de cualesquiera otras personas, será pagado con sus intereses a la persona a cuyo nombre haya sido hecho, y el recibo o cancelación de dicho menor será suficiente descar-*

1 Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, se crea una Comisión Intersectorial y se dictan otras disposiciones.

2 Los artículos 43 y 45 de la Ley 489 de 1998, establecen: “Artículo 43. *Sistemas Administrativos.* El Gobierno nacional podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares. Para tal efecto preverá los órganos o entidades a los cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación”. (...) “Artículo 45. *Comisiones Intersectoriales.* El Gobierno nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden.

Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia”.

3 Estos productos existen al amparo de la normatividad vigente en la materia, en particular, el numeral 2 del artículo 127 del Decreto número 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF)).

4 Decreto número 663 de 1993.

go para el establecimiento bancario por el depósito o cualquier parte de él. (...)”.

Asimismo, desde el ámbito internacional se han definido objetivos y poblaciones con el fin de focalizar los esfuerzos e iniciativas en este frente. Con el apoyo técnico del Banco Mundial, actualmente se está ultimando la definición de líneas temáticas, programas y metas de la mencionada estrategia.

Ahora bien, esta Cartera debe manifestar su preocupación respecto al producto de ahorro voluntario de que trata el artículo 1° del proyecto de ley, que indica “(...) Los menores de edad podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro previa solicitud del representante legal, a través de las cuentas de ahorro voluntario”, pues la disposición no deja claro si el producto es asimilable al ahorro voluntario contractual que tiene actualmente autorizado el FNA con destinación a una población diferente o es un producto nuevo similar a un depósito a la vista; para este último caso, el FNA debería abrir una sección de ahorro y cumplir con todas las normas expedidas sobre la materia.

Al respecto, es pertinente traer a colación la definición sobre ahorro voluntario contractual de que trata el Decreto número 2555 de 2010<sup>5</sup>, así:

“Artículo 10.5.10.1.1 (Artículo 1° del Decreto número 1200 de 2007). Ahorro voluntario contractual. Los afiliados al Fondo Nacional de Ahorro a través de cesantías, de conformidad con lo previsto en la Ley 432 de 1998 y demás normas concordantes, así como las personas señaladas en el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1114 de 2006, podrán celebrar contratos de ahorro voluntario contractual con dicha entidad, en los términos del presente decreto. No obstante, estos últimos solo adquirirán la calidad de afiliados una vez se haya hecho efectivo el primer pago pactado en el contrato. Para efectos del presente título, se entiende por ahorro voluntario contractual, el contrato por el cual las personas mencionadas en el inciso anterior se comprometen a realizar depósitos de dinero en el Fondo Nacional de Ahorro, en las cuantías acordadas y a intervalos regulares, hasta cumplir la meta de ahorro en el plazo convenido, con el reconocimiento de intereses remuneratorios a la tasa que libremente determine la Junta Directiva del Fondo Nacional de Ahorro”. (Subraya fuera de texto).

Nótese que el ahorro voluntario contractual se caracteriza, precisamente, porque su desarrollo se hace mediante un contrato mediante el cual las personas se comprometen a realizar depósitos de dinero en el FNA, bajo estrictas condiciones y en las cuantías acordadas con intervalos regulares hasta cumplir la meta de ahorro en el plazo convenido. Esta definición de ahorro permite determinar si el producto se asimila a los depósitos contractuales que actualmente se vienen prestando por el FNA o si este se clasifica como un depósito a la vista.

Sobre el particular, es dable afirmar que el FNA está autorizado para realizar operaciones de ahorro voluntario y, para tal fin, se nutre de los recursos producto de los “(...) ahorros voluntarios de los afiliados (...)”<sup>6</sup>, es decir, de “(...) Los oficiales, suboficiales y soldados

profesionales de las Fuerzas Militares; los oficiales, suboficiales y miembros del nivel ejecutivo, agentes de la Policía Nacional, el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional; el personal docente oficial; los docentes vinculados a establecimientos educativos privados; los trabajadores independientes y quienes devenguen salario integral (...)”<sup>7</sup>.

Así las cosas, sería necesario revisar las definiciones con las cuales se le quiere atribuir nuevas funciones al FNA y, si fuera del caso, ajustar este tipo léxico a las normas legales vigentes sobre la materia.

Por su lado, el artículo 2° de la iniciativa indica: “(...) Administrar cuentas de ahorro voluntario para menores de edad, con consentimiento previo del representante legal del menor, en los términos y condiciones que serán determinados por la Junta Directiva de la Entidad de conformidad con lo establecido por la Superintendencia Financiera.”. En este punto, sería indispensable que el proyecto de ley confiriera facultades al Gobierno nacional para reglamentar la materia, a efectos de establecer condiciones mínimas con las que se desarrollará el producto, de manera que la Superintendencia Financiera de Colombia cuente con las herramientas jurídicas necesarias para revisar las definiciones de los términos y condiciones del producto.

De otra parte, el artículo 4° de la iniciativa establece: “(...) Los recursos depositados en las cuentas individuales de ahorro voluntario para menores de edad, gozan de especial protección y son inembargables”. No obstante, vale indicar que el numeral 4 del artículo 126 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) estableció la excepción a la regla de inembargabilidad para cuentas o depósitos electrónicos, así:

“4. Inembargabilidad. Las sumas depositadas en depósitos electrónicos a los que se refiere el artículo 2.1.15.1.1 del Decreto número 2555 de 2010 o en la sección de ahorros no serán embargables hasta la cantidad que se determine de conformidad con lo ordenado en el artículo 29 del Decreto número 2349 de 1965”.

Vale la pena recordar que de conformidad con el artículo 29 del Decreto número 2349 de 1965<sup>8</sup>, las cantidades que no son objeto de embargo de los depósitos de “ahorro puro” y de “ahorro contractual” constituidos en las cajas de ahorro y secciones de ahorros de los Bancos, están circunscritas hasta por un valor de **\$30.000**.

Respecto a los montos de inembargabilidad y exención de juicio de sucesión para la entrega de dineros, la Superintendencia Financiera de Colombia ha venido actualizando el monto de recursos no embargable depositado en este tipo de cuentas y, de acuerdo con la Circular número 66 del 7 de octubre de 2016<sup>9</sup>, para el

Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones”.

7 Parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1114 de 2006 “por la cual se modifica la Ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 6° de la Ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social”.

8 Por el cual se fomenta el ahorro popular, se encauza hacia la construcción y adquisición de vivienda, se crea el Banco de Ahorro y Vivienda, se estimula la inversión y se combate el desempleo.

9 Por el cual se aprueba el Acuerdo número 941 del 22 de julio de 1998, que adopta los Estatutos Internos del Fon-

5 Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.

6 Contenido en el literal h) del artículo 4° de la Ley 432 de 1998 “por el cual se reorganiza el Fondo Nacional de

período del 1° de octubre de 2016 a 30 de septiembre de 2017, la cantidad establecida para tal fin quedó definida hasta por la suma de **\$33.514.152**.

Con todo lo anterior, se observa la existencia de normas vigentes que protegen los recursos depositados en cuentas de ahorros, incluyendo los depósitos de menores de edad, que puede ser aplicable al producto que se quiere autorizar al Fondo Nacional del Ahorro sin que se requieran nuevas disposiciones legales. La existencia de una referencia sobre inembargabilidad de estas cuentas puede generar interpretaciones erróneas de la norma que le aplica.

Adicionalmente, este Ministerio considera de suma importancia que el proyecto de ley cuente con un análisis de impacto para el Fondo Nacional de Ahorro por la autorización del producto (financiero, operacional, tecnológico, sistemas de administración de riesgo, control interno, entre otros), en aras de propender por la sostenibilidad integral de la entidad y de los recursos depositados por sus ahorradores y, en esa medida, sea este un insumo para determinar la viabilidad del proyecto de ley.

Sin perjuicio de lo anterior, ampliar el margen de captación de recursos por medio de la afiliación de menores de edad al Fondo Nacional de Ahorro, podría requerir de la creación de nuevas dependencias en otras regiones del país. Según la Ley 432 de 1998<sup>10</sup> el domicilio principal del Fondo Nacional de Ahorro es la ciudad de Bogotá y su radio de acción está sujeto a la necesidad y número de afiliados. Luego, el establecimiento de nuevas dependencias o puntos de información en otras regiones del país, debe estar acompañada de la autorización de la junta directiva, así como de una evaluación del costo-beneficio sobre la conveniencia de creación de los mismos, conforme lo estipula el artículo 3° del Decreto número 1454 de 1998<sup>11</sup>, así:

*“(…) Domicilio. El Fondo Nacional de Ahorro tiene como domicilio principal la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., y podrá establecer dependencias en otras regiones del país, que funcionarán como puntos de información e información al público sobre los servicios prestados por el Fondo Nacional de Ahorro, previa autorización de su Junta Directiva. Dichas dependencias se abrirán atendiendo al número de afiliados previa evaluación del costo-beneficio sobre la conveniencia de creación de las mismas”.*

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que el objetivo principal del proyecto en cuestión es ampliar el margen de captación de recursos al permitir la afiliación de menores de edad al Fondo Nacional de Ahorro, vale la pena cuestionarse sobre el impacto fiscal que podría tener la iniciativa legislativa sobre el presupuesto del Fondo y su incidencia en el Presupuesto Público

Nacional. Lo anterior en la medida en que, un aumento en el número de afiliados, de 24.000 jóvenes como se espera, podría requerir de la creación de nuevos puntos de información en Bogotá y en otras ciudades del país, lo cual supone una afectación presupuestal.

Además, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>12</sup>, los proyectos de ley que decreten gasto, necesariamente, deben contener en la exposición de motivos el impacto fiscal y las fuentes de financiación, a saber: *“(…) Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.*

Finalmente, frente al artículo 5° del proyecto que establece *“(…) Las escrituras en que intervenga el Fondo Nacional del Ahorro en desarrollo de su objeto como actor en la solución del problema de vivienda (artículo 2° Ley 432 de 1998), no estarán sujetas al trámite del reparto notarial, tal como aplica a las empresas privadas dedicadas a la misma labor”.* A lo anterior, vale la pena anotar que abstraer al FNA de su obligación de reparto notarial, además de desconocer el desarrollo jurisprudencial en la materia, viola el derecho a la igualdad entre las notarias de un mismo círculo.

Sobre este punto, dentro de las consideraciones plasmadas en la exposición de motivos de la iniciativa, se afirma que: *“Uno de los factores determinantes de la competencia desigual en el sector financiero, es el reparto notarial, el cual se aplica a las entidades públicas que tienen como objeto la financiación de vivienda, mientras que los clientes de entidades privadas pueden elegir libremente el despacho notarial que deseen, en virtud del denominado derecho de rogación (…)”.* En ese orden, se asevera que la medida se justifica en la necesidad de promover la igualdad y la libre competencia entre las empresas privadas y el FNA en materia de financiación de viviendas.

En este contexto, es importante destacar el artículo 15 de la Ley 29 de 1973<sup>13</sup>, el cual establece la obligación de repartir equitativamente entre las notarias existentes en un mismo círculo aquellos actos de la Nación, de las entidades territoriales, y en general, de todos sus organismos administrativos, institutos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta, que deban celebrarse por medio de escritura pública. Sobre esta norma, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-216 de 1994 tuvo la oportunidad de pronunciarse, en la cual manifestó:

*“(…) la finalidad esencial que persigue la norma acusada es la de garantizar en derecho, tal como lo consagra el artículo 13 superior, al no establecer privilegios en favor de ningún notario. En este caso la igualdad consiste en que no pueden establecerse privilegios ni, por ende, discriminaciones, por parte de la Administración Pública, la cual, por excelencia, debe*

do Nacional de Ahorro. El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el literal b) del artículo 26 del Decreto-ley 1050 de 1968. Divulgación de los montos reajustados de los beneficios de inembargabilidad y exención de juicio de sucesión para la entrega de dineros.

10 Artículo 1°, Ley 432 (29, 01, 1998). Por la cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones.

11 Decreto número 1454 (29, 07, 1998). Por el cual se aprueba el Acuerdo número 941 del 22 de julio de 1998, que adopta las Estatutos Internos del Fondo Nacional de Ahorro.

12 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

13 Ley 29 (28, 12, 1973). Por la cual se crea el Fondo Nacional de Notariado y se dictan otras disposiciones.

*siempre obrar con objetividad, y no puede estar legitimada para hacer discriminaciones de ninguna índole, otorgando privilegios, prerrogativas o excepciones a las personas naturales o jurídicas que tienen que tratar con ella. El reparto tiene que estar reglamentado, con la condición de no vulnerar el derecho a la igualdad. (...)*<sup>14</sup>.

Lo anterior significa que, la disposición se encuentra ajustada a derecho, es decir, su finalidad es garantizar el derecho a la igualdad e impedir el establecimiento de privilegios y, por ende, de discriminaciones por parte de la administración pública, la cual está llamada a actuar con objetividad.

Del mismo modo, la Corte aduce que el trámite del reparto notarial debe ser reglamentado bajo la condición de no vulnerar el derecho a la igualdad. Concluye esa Corporación que: *“Pretender que la Administración local tenga la facultad de escoger a su arbitrio la notaría, equivale a darle un tratamiento jurídico desproporcionado a la naturaleza de la función pública, equiparándola en absoluto a la facultad de los particulares. Es así como el principio de la rogación solo es aplicable a los usuarios particulares, al paso que las autoridades tienen la obligación de reparto (...)*<sup>15</sup>.

De igual manera, vale la pena mencionar que el FNA no fue constituido con la intención de generar competencia al interior del sector financiero, como pretende hacerlo el presente proyecto a través de artículo 5°. Mediante Sentencia C-625 de 1998, la Corte Constitucional señaló que la reestructuración del FNA como una Empresa Industrial y Comercial del Estado no tenía como intención aumentar su competitividad frente a las sociedades administradoras de fondos de cesantías o a los establecimientos de crédito de vivienda, sino buscaba:

*“(...) dotar al Fondo Nacional de Ahorro de los instrumentos necesarios para ampliar en forma significativa la cobertura de sus servicios, pero muy especialmente, gracias al aumento de sus recursos financieros, seguir dotando de más soluciones de vivienda a los afiliados incrementándoles sus posibilidades de crédito hipotecario, dentro de una filosofía de honda repercusión social en beneficio de los más necesitados y vulnerables de la población, dándole así a la cesantía su verdadero significado de ahorro para la consecución de techo propio.(...)”*<sup>16</sup>.

En ese orden de ideas, es claro que el FNA no debe entenderse como una entidad constituida con la intención de competir con empresas del sector privado, por el contrario, su regulación se dirige a hacer lo que *“el sector [privado] no hace o no quiere hacer, pues considera que la función social tan solo le atañe al Estado (...)*<sup>17</sup>. La labor desarrollada por el Fondo está relacionada directamente con los fines del Estado, especialmente con aquellos derechos de los colombianos a poseer una vivienda digna y a recibir educación.

14 Sentencia C-216 de 1994. M. P. Doctor Vladimiro Naranjo Mesa.  
 15 Ibidem.  
 16 Sentencia C-225 de 1998. M. P. Doctor Alfredo Beltrán Sierra.  
 17 Ibidem.

En ese sentido, esta Cartera no comparte el contenido del artículo 5° del proyecto de ley en la medida en que, si bien es cierto que el artículo 131 de la Constitución Política otorga al órgano legislativo la competencia para reglamentar el servicio público notarial, es importante tener en cuenta las razones constitucionales que fundamentan el trámite del reparto notarial al que está sometido el FNA en el desarrollo de sus operaciones de crédito de vivienda.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera respetuosa, se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,  
  
**ANDRÉS ESCOBAR ARANGO**  
 Viceministro Técnico  
 JCPAL/COVICEN  
 URF

Con copia a:  
 H.R. Didier Burgos Ramirez - Autor  
 H.R. Álvaro Lopez Gil - Autor / Ponente  
 H.R. Cesar Ospina Guainero - Autor  
 H.R. Rafael Eduardo Palau Salazar - Autor / Ponente  
 H.R. Cristóbal Rodríguez Hernández - Autor  
 H.S. Antonio José Correa Jiménez - Autor  
 H.S. Carlos Enrique Soto Jaramillo - Autor  
 H.S. Edinson Delgado Ruiz - Autor  
 H.S. Javier Mauricio Delgado Martínez - Autor  
 H.S. Nadya Georgette Bril Scalf - Autor  
 H.S. Yamina Del Carmen Peñana Rojas - Autor

Dr. Jorge Humberto Mantilla Sierra, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.  
 UJ-0510-17

**CONTENIDO**

Gaceta número 249 - viernes 21 de abril de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES		
ACTOS LEGISLATIVOS		Págs.
Acto legislativo número 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 .....	1	
CARTA DE COMENTARIOS		
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley número 073 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la destinación de la maquinaria pesada incautada en actividades ilícitas, se crea el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada y se dictan otras disposiciones .....	10	
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley estatutaria número 083 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crea el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos y se dictan otras disposiciones....	12	
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 138 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro .....	13	