

# Colombia: Jurisdicción Especial para la Paz, análisis a un año y medio de su entrada en funcionamiento

Junio 2019

## **I. RESUMEN EJECUTIVO**

La Comisión Internacional de Juristas (CIJ), en el marco de los proyectos que adelanta en América Latina, realiza un seguimiento a la implementación de los mecanismos e instituciones creados a partir de las negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). En relación con estos mecanismos e instituciones, es de especial interés la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) por ser la institución que fue diseñada para investigar y sancionar a los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado en Colombia. Adicionalmente, la JEP tiene una amplia responsabilidad en la garantía de los derechos de las víctimas.

La CIJ reconoce la importancia de respaldar la labor de la JEP desde una perspectiva crítica pero propositiva, que permita su fortalecimiento y el desarrollo de sus funciones con plena observancia de los estándares internacionales, en particular respecto de los derechos de las víctimas. En efecto, garantizar los derechos de las víctimas es fundamental para la legitimidad de la JEP, y es necesario para consolidar la paz en Colombia.

Por este motivo, la CIJ realizó una misión de alto nivel en Colombia entre el 21 y el 25 de enero de 2019, con el fin de analizar el proceso de implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz. Dicha misión fue integrada por los comisionados Carlos Ayala (vicepresidente de la CIJ), Wilder Tayler y Philippe Texier, quienes dialogaron con un amplio espectro de actores. Adicionalmente, los hallazgos iniciales de la misión fueron ampliados y complementados con un análisis de las principales actuaciones de la JEP, así como, con un seguimiento a las actuaciones desarrolladas por otras autoridades, cuando estas estuvieron relacionadas con el proceso de implementación de la JEP<sup>1</sup>.

De esta forma, el informe presenta los hallazgos del seguimiento realizado por la CIJ<sup>2</sup>. En términos generales, de los hallazgos identificados se concluye la existencia de avances importantes en el proceso de implementación de la JEP. Igualmente, permiten recomendar la realización de acciones concretas para fortalecer la participación efectiva de las víctimas en los procedimientos, y garantizar su derecho a la justicia y a la reparación integral. Por último, los hallazgos muestran la importancia de garantizar la independencia judicial de la JEP para asegurar el correcto ejercicio de sus funciones.

### **A. Fortalezas identificadas**

#### **Fortaleza 1. Rápida entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz.**

A un año y medio de su entrada en funcionamiento, la JEP ha empezado a realizar acciones para evitar que las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado queden impunes, así como para que las violaciones y los daños causados a las víctimas sean reparados. Estos procesos adquieren mayor importancia si se considera que la JEP ha operado en ambiente altamente polarizado y sin contar con su Ley Estatutaria, la cual solo fue promulgada el 6 de junio de 2019.

---

<sup>1</sup> El seguimiento y análisis se realizó hasta el 7 de junio de 2019.

<sup>2</sup> El informe también contiene una presentación del marco internacional en materia de derechos humanos que debe servir de referente en la implementación nacional de los instrumentos y mecanismos de justicia transicional (Capítulo III); la descripción del marco normativo colombiano en relación con la JEP (Capítulo IV) y; un análisis detallado sobre el funcionamiento de la JEP y sus procedimientos (Anexos).

**Fortaleza 2. Reconocimiento de la importancia de coordinación entre las instituciones del (SIVJNR).** El SIVJNR está integrado por tres instituciones: la JEP, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), y la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). Este diseño requiere el trabajo coordinado entre las instituciones que conforman el Sistema.

En general, la JEP, la CEV y la UBPD han procurado actuar de manera conjunta y coordinada. En lo que respecta a la JEP, cuando lo ha considerado procedente, ha informado de sus decisiones a la CEV y la UBPD y las ha invitado a hacer parte de sus procedimientos.

**Fortaleza 3. Respeto de la jurisdicción de la JEP por parte de las Altas Cortes colombianas.** Dentro del marco de sus competencias, las Cortes colombianas han reconocido la importancia que la JEP ejerza su jurisdicción con las herramientas y mecanismos necesarios para garantizar plenamente los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los comparecientes.

**Fortaleza 4. Amplio respaldo de la comunidad internacional.** La comunidad internacional ha dado un amplio respaldo político y económico al proceso de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Las entidades que conforman el SIVJNR cuentan con legitimidad a nivel internacional. En lo que se refiere a la JEP, la comunidad internacional ha respaldado su labor y ha señalado la importancia de que cuente con todas las herramientas necesarias para su actuación.

**Fortaleza 5. Acciones para implementar los enfoques diferenciales al interior de la JEP.** La JEP ha empezado a realizar acciones para implementar los enfoques diferenciales en sus procedimientos. En particular, se destaca la creación de tres comisiones permanentes al interior de la JEP (*la Comisión Territorial y Ambiental, la Comisión Étnica y la Comisión de Género*), la aplicación de enfoques diferenciales en la apertura de casos por parte de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (Sala de Reconocimiento de Verdad), y la diversidad en la integración de los magistrados de la jurisdicción.

**Fortaleza 6. Implementación de criterios de priorización.** Para el cumplimiento de sus funciones en materia de investigación de las conductas más graves y representativas cometidas en el marco del conflicto armado, la Sala de Reconocimiento de Verdad expidió un documento sobre "criterios y metodología de priorización de casos y situaciones". Este documento establece una metodología de gestión de casos centrada en la construcción y delimitación de universos de casos que permita la identificación de patrones y elementos de macrocriminalidad. Con independencia de las críticas que se puedan realizar, el documento ha permitido que la gestión de casos en la Sala sea más ordenada y transparente.

Por otro lado, la metodología planteada en el documento podría llegar a contribuir a un mejor acceso de las víctimas a la justicia. Adicionalmente, podría permitir un mejor manejo de las expectativas de las víctimas sobre los procesos que se adelantan ante la Sala. Lo anterior, siempre y cuando haya una correcta socialización de los criterios de priorización, se establezcan medidas para garantizar los derechos de las víctimas de los casos no priorizados, y se hagan esfuerzos para que las víctimas acepten estos criterios.

**Fortaleza 7. Labores de coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena.** La JEP ha realizado algunos avances y actividades para contar con un diálogo permanente y fluido con las autoridades indígenas. Se destaca la definición de una ruta metodológica con la Mesa Permanente de Concertación los Pueblos y Organizaciones Indígenas para realizar un proceso de consulta previa con los pueblos indígenas respecto de algunos instrumentos que rigen la JEP. Por otro lado, la Sala de Reconocimiento de Verdad ha realizado actividades de coordinación con las autoridades indígenas, y ha invitado a las comunidades indígenas a presentar informes en los casos que ha abierto.

**Fortaleza 8. Reconocimiento de la importancia de establecer espacios de diálogo con víctimas y asociaciones de víctimas.** La JEP ha realizado varias acciones para que las víctimas (i) conozcan su funcionamiento, (ii) intervengan en sus procedimientos y, (iii) reciban asesoría jurídica, entre otras. Adicionalmente, la JEP ha realizado varias acciones para ser reconocida como un tribunal que garantiza los derechos de las víctimas y que enfrenta la impunidad de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado colombiano. En todo caso, en esta materia persisten varios desafíos, a los que se hará referencia más adelante.

## **B. Desafíos identificados**

### **B.1. Desafíos en materia de independencia judicial de la JEP**

El éxito de la JEP depende, en buena medida, de la manera como se implementen las funciones que le fueron encomendadas, pero también, de factores externos que no se pueden desconocer. En particular, para que la JEP ejerza sus funciones de manera adecuada, necesita el reconocimiento y el respeto de su independencia judicial por parte de las distintas autoridades públicas. En este punto, son varios los desafíos que enfrenta la JEP:

#### *Financiamiento para los próximos años*

Para el 2019, la JEP recibió una asignación presupuestaria menor a la solicitada. Algo similar sucedió con la CEV y la UBPD. En particular, la UBPD solo recibió el 32% de los recursos solicitados. Aunque de estos recortes no es posible concluir que exista un interés específico de debilitar el ejercicio de funciones de las entidades del SIVJRNR, si reflejan un cambio preocupante de prioridades del nuevo gobierno. Adicionalmente, genera interrogantes sobre el monto del financiamiento estatal del SIVJRNR en los próximos años.

Al respecto, el Gobierno Nacional debe tener en mente que el SIVJRNR fue creado para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto. Por ello, el financiamiento del Sistema es esencial para que el Estado de cumplimiento a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

#### *Reconocimiento y respeto del rol de la JEP como tribunal de justicia*

Algunas autoridades han cuestionado la capacidad de la JEP para garantizar que no exista impunidad en casos de graves violaciones a los derechos humanos, así como para adoptar medidas que garanticen los derechos a la reparación y a la no repetición de las víctimas. Esto ha aumentado el ambiente de polarización en torno a la JEP y ha afectado su legitimidad.

Por ello, aunque se difiera de las decisiones adoptadas por la JEP, es importante que las distintas autoridades ejerzan sus funciones con miras a fortalecerla. Adicionalmente, es esencial que las críticas y las propuestas de reformas se transmitan en un lenguaje sencillo, pero bien fundamentado. Las autoridades no pueden desconocer el efecto negativo que crea transmitir informaciones incompletas o no verificadas, en especial, cuando el proceso de consolidación de paz se enmarca en un contexto complejo.

## **B.2. Desafíos en materia de derechos de las víctimas**

**Desafío 1. Necesidad de tomar acciones concretas que materialicen el principio de la centralidad de las víctimas.** El sistema de justicia creado en el Acuerdo Final de Paz no será exitoso a menos que garantice la materialización efectiva de los derechos de las víctimas. Si bien este cometido no recae exclusivamente en la JEP, esta sí cumple una labor protagónica al ser el componente judicial del SIVJRN. En la JEP recae, en buena medida, el cumplimiento por parte del Estado colombiano de sus obligaciones internacionales de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos. A pesar de los esfuerzos realizados para garantizar los derechos de las víctimas, la JEP enfrenta algunos desafíos importantes:

### *En materia de participación efectiva*

*Acreditación.* Las distintas Salas y Secciones de la JEP deben establecer un procedimiento claro y uniforme para la acreditación de las víctimas. Esto es esencial para que las víctimas puedan ejercer sus derechos ante la JEP.

*Espacios de participación.* La participación de las víctimas debe garantizarse en todos los momentos procesales, lo cual requerirá que se amplíen los espacios de participación existentes. En particular, se debe permitir la participación de las víctimas en las versiones voluntarias dentro de los casos que adelanta la Sala de Reconocimiento de Verdad.

Por otro lado, la participación de las víctimas en los procedimientos de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y de la Sala de Amnistía o Indulto, a través de los cuales se otorgan beneficios temporales<sup>3</sup>, debe ser igual a la de los procedimientos donde se defina la situación jurídica de las personas sometidas al SIVJRN de manera definitiva.

*Contenido del derecho a la participación.* Si no existe claridad sobre el contenido concreto de la participación de las víctimas en cada etapa del proceso y de los recursos con los que cuentan en ellas, será inocuo decir que se garantiza una amplia participación de las víctimas en los procedimientos. Las víctimas deben contar con información clara y completa sobre el objetivo de las audiencias y de los otros espacios procesales en los que participen.

Las víctimas no solo tienen derecho a ser oídas, sino presentar argumentos y pruebas que influyan en las decisiones que adopte la JEP. Lo cual no es posible si no tienen información sobre el momento procesal en que se encuentran. Por ello, resultaría oportuno que la JEP contara con una guía informativa sobre el contenido de la participación en las distintas etapas procesales.

---

<sup>3</sup> Estos beneficios incluyen el otorgamiento de la libertad, la sustitución o revocatoria de medidas de aseguramiento y la suspensión de las órdenes de captura.

## *En materia de reparación*

Aunque la JEP ejerce sus funciones desde un enfoque restaurativo, incluyendo en la imposición de sanciones, esto no significa que no exista el deber de garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas. Por el contrario, el componente restaurativo de las sanciones debe entenderse como el enfoque a través del cual se va a hacer efectiva la reparación integral.

Por otro lado, dado que la JEP no es la única entidad del Estado que tiene funciones en materia de reparación, es fundamental que actúe de manera coordinada con las distintas entidades públicas que tienen obligaciones en esta materia.

Por último, se debe enfatizar que todo lo anteriormente expuesto no implica cambios en las normas de funcionamiento de la JEP. Por el contrario, al contarse con una normativa que reconoce y busca garantizar los derechos de las víctimas, solo es necesario que la JEP realice una interpretación de su normativa que desarrolle, profundice e implemente de mejor manera, el principio de la centralidad de las víctimas en sus procedimientos.

***Desafío 2. El rol de la presentación de informes como medida de participación de las víctimas ante la JEP.*** Los informes que las organizaciones de víctimas pueden presentar ante la Sala de Reconocimiento de Verdad han sido catalogados como una de las formas de participación más importantes al interior de la JEP. En muchas ocasiones, la entrega de los informes ha tenido un enorme contenido simbólico y de reivindicación del rol de la víctima en el marco de la JEP. Igualmente, algunos de los informes presentados por las víctimas pueden contribuir a que se dé visibilidad a crímenes cometidos durante el conflicto que han tenido un bajo nivel de judicialización por parte de la justicia ordinaria.

A pesar de lo anterior, la presentación de informes genera algunos retos en materia de garantía del derecho a la participación de las víctimas. En primer lugar, se encuentra el manejo de expectativas, en particular, frente a los informes recibidos cuyos hechos no serán priorizados por la Sala de Reconocimiento de Verdad. En estos eventos, la JEP debe diseñar un mecanismo de respuesta a las organizaciones de víctimas que no defraude sus expectativas en relación con la labor que adelanta la JEP.

En segundo lugar, es importante que las víctimas entiendan la presentación de informes como uno de los múltiples escenarios para su participación en la JEP. Es decir, la presentación de informes por parte de las víctimas no puede ser concebida como el mecanismo principal de participación o un elemento esencial para que la Sala de Reconocimiento de Verdad adquiera información sobre las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto. Lo anterior, dada la obligación internacional del Estado de investigar de oficio estas violaciones, con independencia de la actividad judicial de las víctimas.

Por último, la confidencialidad y la seguridad de las víctimas debe garantizarse en todo el procedimiento, incluso después de recibir el informe. La Sala de Reconocimiento de Verdad debe ser especialmente cuidadosa con la información que entrega a los comparecientes de los casos, sobre todo cuando se trata de informes que señalan la responsabilidad de personas sobre las cuales la JEP no tiene competencia o no están cumpliendo los compromisos del régimen de condicionalidad.

***Desafío 3. Medidas de protección para las víctimas.*** Es necesario adoptar correctivos para garantizar la protección de las víctimas que hagan parte de los procedimientos de la JEP. Dado que la magistratura de la JEP y la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) tienen funciones en esta área, es esencial una buena articulación interna.

Adicionalmente, se deben realizar acciones para materializar las medidas de protección. Debido a que es probable que algunas de las medidas decretadas dependan de otras instituciones del Estado, como la Unidad Nacional de Protección del Ministerio de Justicia, es necesario que la JEP cuente con canales de comunicación y coordinación efectivos con dichas entidades.

**Desafío 4. Espacios de capacitación y difusión de decisiones.** Aunque ha habido esfuerzos en esta materia, todavía existe desconocimiento entre las víctimas y la ciudadanía sobre las funciones de la JEP y las decisiones adoptadas. Esto sucede en mayor grado en las zonas remotas del país y en los casos en los que las víctimas no se encuentran organizadas. Por ello, la difusión de las decisiones (relatoría) y los espacios de capacitación deben no solo continuar sino ser reforzados.

**Desafío 5. Consolidar el rol de la JEP como el componente de justicia del Acuerdo Final de Paz e incentivar la comparecencia voluntaria.** La JEP tiene el reto de incentivar la comparecencia voluntaria de terceros civiles y agentes del Estado no pertenecientes a la fuerza pública. Lo anterior para poder ofrecer a las víctimas una respuesta completa, en términos de verdad y atribución de responsabilidad.

Para ello, junto con los beneficios jurídicos que ofrece el SIVJNR, la comparecencia voluntaria debe estar incentivada por la consolidación de la JEP como tribunal de justicia para las graves violaciones a los derechos humanos cometidas dentro del conflicto armado colombiano. Esto implica que los procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad deben ofrecerles a las víctimas las respuestas que no han obtenido en la justicia ordinaria, sobre todo en relación con los crímenes que presentan los mayores niveles de impunidad. Lo anterior con el fin de evitar que la comparecencia voluntaria sea vista como una forma de impunidad o de eludir las sanciones de la justicia ordinaria.

Adicionalmente, con el fin de lograr lo anterior, la JEP debe aplicar de manera adecuada su sistema de sanciones, para lograr los fines en materia de justicia, reparación y garantías de no repetición. Esto implica que, aunque la JEP ejerce sus funciones desde un enfoque restaurativo, debe dar cumplimiento a los estándares internacionales relacionados con la sanción de los responsables de los crímenes graves en contra de los derechos humanos. En ese sentido, debe tener presente que las sanciones propias resultan controvertidas bajo la óptica de los derechos de las víctimas y la obligación del Estado de sancionar efectivamente las graves violaciones a los derechos humanos, especialmente, en los casos relativos a crímenes internacionales. En estos casos, la imposición de penas leves que no impliquen la privación efectiva de la libertad de los responsables puede no solo resultar ofensivas para el derecho a la justicia de las víctimas, sino que pueden incluso fomentar la impunidad y la repetición futura de dichas conductas.

Por tanto, es importante que la aplicación de las sanciones *propias* y *alternativas* este antecedida de una labor seria de contrastación y verificación del reconocimiento de verdad y de responsabilidad por parte de los comparecientes ante el SIVJNR. De ello depende que las prerrogativas que se ofrecen en términos de justicia no terminen lesionando los derechos de las víctimas.