

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

Junio 2019



cij

Comisión
Internacional
de Juristas

La Comisión Internacional de Juristas está compuesta de 60 eminentes jueces y abogados de todas las regiones del mundo, y tiene por misión la promoción y protección de los derechos humanos a través del Estado de derecho, usando su experiencia jurídica para desarrollar y fortalecer sistemas de justicia nacionales e internacionales. Establecida en 1952, la Comisión goza de estatuto consultivo ante del Consejo Económico y Social de la ONU desde 1957 y está activa en los cinco continentes. La Comisión busca asegurar el desarrollo progresivo y la aplicación efectiva del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, asegurar los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, la salvaguardia de la separación de los poderes, y la garantía de la independencia de la judicatura y de la profesión legal.

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

© Copyright Comisión Internacional de Juristas, Junio 2019

La CIJ permite la reproducción libre de extractos de cualquiera de sus publicaciones siempre que se reconozca su autoría y una copia de la publicación sea enviada a la sede central de la organización a la siguiente dirección:

International Commission of Jurists
Casilla Postal 91
Rue des Bains 33
1211 Ginebra 8
Suiza

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

Junio 2019

El reporte fue escrito por Rocío Quintero M, asesora legal para el programa de América Latina de la Comisión Internacional de Juristas bajo la dirección y supervisión de los comisionados Robert Goldman, Carlos Ayala, Wilder Tayler y Philippe Texier. El reporte se benefició de los insumos elaborados por Federico Andreu-Guzmán, antiguo representante para Suramérica de la Comisión Internacional de Juristas.

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN EJECUTIVO	5
II. INTRODUCCIÓN.....	11
A. Misión de la Comisión Internacional de Juristas en Colombia y objetivo del informe .	11
B. Breve descripción del contexto colombiano actual en relación con la implementación del Acuerdo de Paz	12
III. MARCO INTERNACIONAL	17
A. Independencia e imparcialidad judicial	17
B. Responsabilidad por graves violaciones a los derechos humanos	18
C. El acceso a recursos efectivos y a la reparación para las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos	21
C.1. Derecho a un recurso efectivo	22
C.1.1. Recurso efectivo y proceso penal	23
C.2. Derecho a la reparación	24
IV. MARCO NACIONAL.....	27
A. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)	27
A.1. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)	29
A.2. Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD).....	30
B. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).....	31
B.1. Estructura de la JEP	32
B.2. Derechos de las víctimas en la JEP.....	36
V. HALLAZGOS	59
A. Fortalezas de la JEP.....	60
Fortaleza 1. Rápida entrada en funcionamiento de la JEP	60
Fortaleza 2. Reconocimiento de la importancia de coordinación entre las instituciones del SIVJRNR	61
Fortaleza 3. Respeto de la jurisdicción de la JEP por parte de las Altas Cortes Colombianas ...	62
Fortaleza 4. Amplio respaldo de la comunidad internacional.....	63
Fortaleza 5. Acciones para implementar los enfoques diferenciales al interior de la JEP	65
Fortaleza 6. Implementación de criterios de priorización	66
Fortaleza 7. Labores de coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena	67
Fortaleza 8. Reconocimiento de la importancia de establecer espacios de diálogo con víctimas y asociaciones de víctimas	69
B. Desafíos en materia de independencia judicial de la JEP	70

C. Desafíos de la JEP en materia de derechos de las víctimas.....	73
Desafío 1. Necesidad de tomar acciones concretas que materialicen el principio de la centralidad de las víctimas	73
Desafío 2. El rol de la presentación de informes como medida de participación de las víctimas ante la JEP.....	80
Desafío 3. Medidas de protección para las víctimas.....	82
Desafío 4. Espacios de capacitación y difusión de decisiones.....	83
Desafío 5. Consolidar el rol de la JEP como el componente de justicia del Acuerdo Final de Paz e incentivar la comparecencia voluntaria	84
D. Conclusiones	85
 VI. ANEXOS.....	88
A. Casos abiertos por la JEP	88
B. Régimen de penas, sanciones y medidas de extinción de la responsabilidad aplicables por la JEP	88
C. Procedimientos ante la JEP	91
C.1. Procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad	91
C.2. Procedimientos para el otorgamiento de libertad de los comparecientes	96
D. La amnistía, el indulto y la renuncia a la persecución penal	98
D.1. Ámbito de aplicación de la amnistía e indulto.....	99
D.2. Ámbito de aplicación de la renuncia a la persecución penal y otros mecanismos para los agentes del Estado	101
D.3. Delitos excluidos del campo de aplicación de la amnistía, indultos y del régimen especial para los agentes del Estado.....	102
E. Funciones e interrelaciones entre los componentes del SIVJNR.....	104

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 JEP¹.

De esta forma, el informe presenta los hallazgos del seguimiento realizado por la CIJ². 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.

¹ El seguimiento y análisis se realizó hasta el 7 de junio de 2019.

² 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 SIVJNR, si reflejan un cambio preocupante de prioridades del nuevo gobierno. Adicionalmente, genera interrogantes sobre el monto del financiamiento estatal del SIVJNR en los próximos años.

Al respecto, el Gobierno Nacional debe tener en mente que el SIVJNR 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 SIVJRNR. 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 temporales³, debe ser igual a la de los procedimientos donde se defina la situación jurídica de las personas sometidas al SIVJRNR 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.

³ 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.

II. INTRODUCCIÓN

A. Misión de la Comisión Internacional de Juristas en Colombia y objetivo del informe

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 el instrumento que se diseñó -con las limitaciones impuestas por la normativa colombiana- para investigar y sancionar a los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado. Adicionalmente, la JEP tiene una amplia responsabilidad para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto. Entre otras, la JEP debe garantizar sus derechos en los procesos que se adelanten ante ella, e imponer sanciones que contribuyan a reparar el daño causado y a la reconstrucción del tejido social.

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. Precisamente, el respeto y garantía de los derechos de las víctimas es un elemento definitorio para la legitimidad de la JEP y necesario para la consolidación de 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 JEP. Dicha misión fue integrada por los comisionados de la CIJ Carlos Ayala (vicepresidente de la CIJ), Wilder Tayler y Philippe Texier, quienes dialogaron con un amplio espectro de actores⁴, incluso contradictores y fuertes críticos del proceso de paz. Adicionalmente, la CIJ realizó un análisis de las principales actuaciones efectuadas por la JEP, en particular, aquellas relacionadas con la participación de las víctimas en sus procedimientos. La CIJ también hizo un seguimiento a las actuaciones llevadas a cabo por otras autoridades, cuando estas estuvieron relacionadas con el proceso de implementación de la JEP⁵.

El presente informe presenta los hallazgos del seguimiento realizado por la CIJ. El documento se divide en cinco partes. La primera sección, que hace parte de la introducción, realiza una breve descripción del contexto colombiano actual en relación con la implementación de la JEP. La segunda sección, presenta el marco internacional en materia de derechos humanos que debe servir de referente en la implementación nacional de los instrumentos y mecanismos de justicia transicional. La tercera sección, describe el marco normativo colombiano en relación con la JEP, y analiza la garantía de los derechos de las víctimas en los procedimientos que adelanta la JEP. La cuarta sección, presenta los hallazgos, los cuales están divididos en dos categorías: fortalezas y desafíos. Esta sección también ofrece las conclusiones generales. Finalmente, la quinta sección contiene una serie de anexos que describen de manera detallada el funcionamiento de la JEP y sus procedimientos.

⁴ Los actores consultados incluyeron magistrados y magistradas de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), parlamentarios, víctimas y representantes de la comunidad internacional.

⁵ El seguimiento y análisis se realizó hasta el 7 de junio de 2019.

B. Breve descripción del contexto colombiano actual en relación con la implementación del Acuerdo de Paz

El 26 de agosto de 2012, el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos Calderón y las FARC-EP firmaron un acuerdo inicial⁶ en el cual establecieron las reglas para la conducción de conversaciones de paz “directas e ininterrumpidas” en la Habana (Cuba). A diferencia de otros intentos de salida negociada al conflicto colombiano, se estableció una agenda precisa de seis puntos⁷ que rigieron el curso de las conversaciones. Luego de casi cuatro años de conversaciones, el 24 de agosto de 2016, mediante un comunicado conjunto⁸, las delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP anunciaron que habían llegado a un “acuerdo final, integral y definitivo”.

Aunque no es un requisito constitucional o legal, el presidente Santos había establecido que el resultado final de las negociaciones sería sujeto a refrendación popular como un presupuesto de legitimidad. Para ello, convocó a un plebiscito con carácter vinculante para que los colombianos aprobaran o rechazaran el acuerdo alcanzado⁹. Se estableció como fecha de realización del plebiscito, el 2 de octubre de 2016.

Las campañas a favor y en contra de la aprobación del acuerdo elevaron el nivel de polarización en el país. Con el fin de darle un impulso al voto en favor del acuerdo¹⁰, el 26 de septiembre de 2016, el Gobierno Nacional y las FARC-EP firmaron el acuerdo alcanzado en una ceremonia en Cartagena de Indias (Colombia). La ceremonia convocó a varios sectores de la sociedad que habían apoyado el proceso de paz y contó con la presencia de invitados internacionales, incluido el entonces Secretario de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon.

No obstante lo anterior, los esfuerzos del Gobierno Nacional fueron infructuosos. Con un bajo porcentaje de participación¹¹, el 50,21% de las personas que votaron el plebiscito rechazaron el acuerdo con las FARC-EP¹². Este resultado llevó a reabrir las negociaciones y a que el Gobierno Nacional se reuniera con los líderes que promovieron el voto en contra del acuerdo.

Luego de realizar algunas modificaciones al acuerdo y que al presidente Santos le fuera otorgado el Premio Nobel de la Paz¹³, se alcanzó un nuevo acuerdo. Así, el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional y las FARC-EP firmaron en el Teatro Colón de Bogotá (Colombia), la versión definitiva del acuerdo de paz: *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Acuerdo Final de Paz). Posteriormente, este Acuerdo Final de Paz fue refrendado por el Congreso de la República como mecanismo de legitimación democrática¹⁴.

⁶ Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

¹² http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Documentos%20compartidos/Acuerdo_General_para_la_terminacion_del_conflicto.pdf

⁷ Los seis puntos de la agenda fueron: (i) Política de desarrollo agrario, (ii) Participación política, (iii) fin del conflicto, (iv) Solución al problema de drogas ilícitas, (v) víctimas y (vi) implementación, verificación y refrendación.

⁸ Gobierno Nacional y FARC-EP, Comunicado conjunto, 24 de agosto de 2016.

⁹ <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/comunicado-conjunto-firma-acuerdo-final-paz-gobierno-farc-colombia.aspx>

¹⁰ Ley 1806 de 2016.

¹¹ En palabras del Presidente Santos: “en Cartagena, habíamos encendido una llama de esperanza al firmar el acuerdo en presencia de los líderes del mundo.”

¹² <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2016/santos/26111-juan-manuel-santos-nobel-lecture-2016>

¹³ Según la información oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil, 13.066.047 de 34.899.945 personas habilitadas votaron el plebiscito. Lo cual equivale un porcentaje de participación del 37,43%.

¹⁴ https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm

¹⁵ Información oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

¹⁶ https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm

¹⁷ Al presidente Santos le fue otorgado el Premio Nobel de la Paz “por sus esfuerzos decididos para poner fin a la guerra civil de más de 50 años en Colombia”. El Nobel le fue entregado el 10 de diciembre de 2016.

¹⁸ Sobre este punto se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado 2323, concepto del 28 de noviembre de 2016, C.P.: Germán Alberto Bula Escobar. También ver: Ley 1820 de 2016, artículo 1.

El Acuerdo Final de Paz, a diferencia de los acuerdos suscritos con grupos ilegales en el pasado¹⁵, abordó un asunto fundamental: la cuestión de las graves violaciones a los derechos humanos, la impunidad y los derechos de las víctimas del conflicto armado interno¹⁶. Hasta entonces, los procesos y acuerdos de paz se habían enfocado esencialmente en la resolución de la situación jurídica de las personas que se desmovilizaban. Las graves violaciones a los derechos humanos, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra cometidos por todas las partes en el conflicto armado, así como los derechos de las víctimas, no eran considerados una parte central de los acuerdos¹⁷. A lo sumo, ciertas conductas criminales fueron excluidas del ámbito de aplicación de las amnistías e indultos, tal como sucedió, por ejemplo, con las Leyes 35 de 1982¹⁸, 77 de 1989¹⁹, 418 de 1997²⁰ y 782 de 2002²¹.

Por el contrario, uno de los elementos centrales del Acuerdo Final de Paz fue la creación de mecanismos que permitieran a los antiguos miembros de la guerrilla de las FARC-EP reincorporarse a la vida civil, pero sin desconocer los derechos de las víctimas del conflicto. Para ello, el Acuerdo Final de Paz creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), que está integrado por tres instituciones²²: la Jurisdicción Especial para la Paz (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).

Con el fin de permitir la implementación del Acuerdo Final de Paz, el SIVJRNR fue creado en el ordenamiento interno colombiano y elevado a rango constitucional, por el Acto Legislativo 01 de 2017²³. En el mismo sentido, desde la firma del Acuerdo Final de Paz, el Congreso de la República ha aprobado otras reformas constitucionales y legales necesarias para el desarrollo normativo del Acuerdo Final de Paz. Entre ellas están el Acto Legislativo 02 de 2017, que define la obligación del Estado de cumplir el Acuerdo de buena fe; el Acto Legislativo 03 de

¹⁵ Ver los acuerdos de paz suscritos por el Gobierno con: el "Movimiento 19 de abril" (M-19), el 9 de marzo de 1990; el "Partido Revolucionario de los Trabajadores" (PRT), el 25 de enero de 1991; el "Ejército Popular de Liberación" (EPL), el 29 de enero de 1991; y con el "Movimiento Armado Quintín Lame", el 6 de marzo de 1991. Ver, igualmente, los fallidos "Acuerdos de la Uribe" firmados entre el Gobierno del presidente Belisario Betancur y las FARC (*Acuerdos de cese al Fuego, Paz y Tregua*), de 28 de marzo de 1984.

¹⁶ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, punto quinto.

¹⁷ Ahora bien, aunque no fue producto de un acuerdo, la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), que fue la norma fundamental que permitió la desmovilización de miembros de grupos paramilitares y otros grupos ilegales, establece deberes específicos de los desmovilizados en relación con los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral. Adicionalmente, los derechos de las víctimas en el marco de los procedimientos de la Ley de Justicia y Paz fueron ampliados e interpretados por múltiples sentencias de la Corte Constitucional, entre las cuales se destaca la sentencia C-370 de 2006.

Por otro lado, al margen de procesos y acuerdos de paz específicos, se han expedido diferentes normas que han buscado garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano. Entre otras normas, se destaca la Ley 418 de 1997, que estableció derechos de las víctimas, en particular las víctimas de desplazamiento forzado, para acceder a asistencia humanitaria, en salud, en vivienda, en crédito y en materia educativa. Más recientemente, se expidió la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) que contiene el más ambicioso programa de reparación para víctimas en la historia colombiana. La Ley de Víctimas establece un programa completo de reparación que incluye un amplio espectro de medidas, incluido medidas especiales para mujeres y niños. La Ley también contiene medidas para la restitución de tierras y para la asistencia humanitaria.

¹⁸ La Ley excluyó del ámbito de la amnistía "los homicidios fuera de combate" (artículo 3).

¹⁹ La Ley excluyó del ámbito de aplicación del indulto "los homicidios cometidos fuera de combate, con sevicia, o colocando a la víctima en estado de indefensión, ni a los actos de ferocidad o barbarie" (artículo 6).

²⁰ La Ley excluyó del ámbito de aplicación del indulto a "quienes realicen conductas que configuren actos atroces, de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidios, homicidios cometidos fuera de combate, o colocando a la víctima en estado de indefensión." (artículo 50).

²¹ La Ley excluyó del ámbito de beneficio del indulto a "quienes realicen conductas constitutivas de actos atroces de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio, homicidio cometido fuera de combate o colocando a la víctima en estado de indefensión" (artículo 19).

²² Adicionalmente, el SIVJRNR está integrado por las garantías de no repetición y medidas de reparación integral para la construcción de paz.

²³ Si bien el Acuerdo Final de Paz carece de valor normativo en sí mismo y por ello no tiene carácter vinculante para los poderes públicos diferentes al Presidente, la Corte Constitucional colombiana, en las sentencias C-332 de 2017 y C-554 de 2017, señaló que el Acuerdo tiene un carácter hermenéutico para interpretar el alcance de las normas dictadas para su implementación.

En igual sentido, el Acto Legislativo 02 de 2017, declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-630 de 2017, establece que las prescripciones del Acuerdo de La Habana "que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales. Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final".

2017 que reglamenta las curules del nuevo partido político que surgió de la desmovilización de las FARC-EP; el Acto Legislativo 05 de 2017 que prohíbe el paramilitarismo y las autodefensas; la Ley que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria²⁴; la Ley de Amnistía e indulto²⁵; el Estatuto de la Oposición²⁶, la Ley que contiene las reglas de procedimiento de la JEP²⁷, y la Ley Estatutaria de la JEP²⁸. Igualmente, se expidieron los Decretos Ley que organizan la CEV²⁹ y la UBPD³⁰.

No obstante, otros proyectos de trascendental importancia para la consolidación de una paz duradera han quedado, hasta ahora, en letra muerta. Por ejemplo, la creación de las "circunscripciones especiales para la paz"³¹ y el proyecto de reforma política³² no contaron con el apoyo necesario al interior del Congreso de la República para lograr su aprobación.

En la actualidad, el desarrollo normativo de otras regulaciones requeridas para implementar el Acuerdo Final de Paz tiene un panorama incierto y difícil. Debido a las elecciones parlamentarias de marzo de 2018, desde el 20 de julio de 2018, hay un nuevo Congreso en el que han tenido un papel predominante los sectores que han manifestado reiteradamente su oposición al Acuerdo. En particular, se debe resaltar el rol de la bancada parlamentaria del partido político Centro Democrático.

Este partido político, encabezado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, fue un fuerte opositor a los diálogos con las FARC-EP en la Habana y ha manifestado su intención de hacer profundas reformas al SIVJNR, en particular, a la JEP. En ese sentido, en la segunda legislatura de 2018, el Centro Democrático promovió sin éxito dos reformas constitucionales con profundas implicaciones para el funcionamiento del SIVJNR³³. De igual manera, durante la legislatura de 2019, sus principales voceros han anunciado que insistirán en las modificaciones a la estructura de la JEP.

A lo anterior se suma el cambio de prioridades y políticas del nuevo gobierno. Con la posesión del presidente Iván Duque Márquez el 7 de agosto de 2018, el Centro Democrático se convirtió en el partido de gobierno. El programa de gobierno del presidente Duque se basa en el lema de "*Legalidad, Emprendimiento y Equidad*"³⁴, sin que la implementación del Acuerdo de Paz esté dentro de las prioridades³⁵.

²⁴ Ley 1876 de 2017.

²⁵ Ley 1820 de 2016.

²⁶ Ley 1909 de 2018.

²⁷ La promulgación de la ley 1922 de 2018 tuvo dificultades y algunas de sus disposiciones fueron cuestionadas. Por ejemplo, el artículo 54 establecía que la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz no podía practicar pruebas en el trámite de aplicación de la garantía de no extradición del artículo transitorio 19 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017. Por su parte, el artículo 75 suspendía los procesos contra la Fuerza Pública, hasta que el Congreso apruebe un procedimiento especial para su juzgamiento ante la JEP. Estas disposiciones fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-112 de 2019.

²⁸ La Ley 1957 de 2019 fue promulgada en junio 6 de 2019. Esta ley tuvo control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-080 de 2018.

²⁹ Decreto Ley 588 de 2017.

³⁰ Decreto Ley 589 de 2017.

³¹ Inicialmente, el proyecto de Acto Legislativo que creaba las Circunscripciones Especiales de Paz fue adoptado el 30 de noviembre de 2017. No obstante, su entrada en vigor fue impugnada por no reunir los votos necesarios.

³² El proyecto de Acto Legislativo 12 de Reforma Política ("*por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera*") presentado por el Gobierno en mayo de 2017, fue hundido el 29 de noviembre de 2017, luego de 7 meses de debates.

³³ Un proyecto prohibía a la JEP, la CEV y la UBPD el acceso a documentos e informaciones bajo reserva legal o de seguridad nacional. El otro proyecto creaba una nueva sala dentro de la JEP para el juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública.

³⁴ Discurso de Posesión del Presidente de la República, Iván Duque Márquez, "Pacto por Colombia". (<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/El-Pacto-por-COLOMBIA-Discurso-de-Posesion-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez.aspx>) En igual sentido ver: artículo 1 del Plan Nacional del Desarrollo 2018-2022, "Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad".

³⁵ La consecución de la paz se considera un elemento de la legalidad. En su discurso de posesión el Presidente Duque manifestó: "(...) Colombianos, la paz la tenemos que construir todos y para ello debemos tener claro la importancia de contar con una cultura de legalidad sustentada sobre la premisa esencial de que una sociedad donde la seguridad y la justicia van de la mano, garantiza la aplicación de la ley, no habrá forma para que la violencia amenace las libertades individuales. (...) Construir la paz, colombianos, también significa que derrotemos los carteles de la droga que amenazan distintos lugares del territorio nacional. Vamos a ser efectivos en la erradicación y la sustitución de cultivos ilícitos de la mano con las comunidades, en la puesta en

Ante la presión de sectores nacionales e internacionales -la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y las Naciones Unidas-, el presidente Duque ha declarado en varias oportunidades que no romperá el Acuerdo Final de Paz. No obstante, ha hecho varias declaraciones sobre las supuestas fallas y errores de la JEP, y ha asegurado que propondrá modificaciones a esa Jurisdicción³⁶.

En marzo de 2019, por ejemplo, el presidente Duque objetó seis artículos del Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP por razones de inconveniencia³⁷. Esto no solo retrasó la entrada en vigor de esta ley, sino que agravó el ambiente de polarización en torno la capacidad de esa Jurisdicción para ofrecer justicia y reparación a las víctimas del conflicto. Finalmente, luego de un intenso debate en el Congreso de la República y la revisión de la Corte Constitucional³⁸, el proyecto fue sancionado por el Presidente y se convirtió en Ley, en junio de 2019.

En esa misma línea, recientemente, el presidente Duque crítico la decisión que adoptó en primera instancia la Sección de Revisión de la JEP en el caso de Seuxis Paucias Hernández Solarte, alias "Jesús Santrich". En su declaración, aunque el Presidente manifestó su respeto por las decisiones de la justicia, afirmó que compartía "la indignación del pueblo colombiano por la decisión de la Jurisdicción Especial para la Paz"³⁹. Adicionalmente, el Presidente reafirmó la necesidad de realizar reformas y manifestó que "la justicia debe estar siempre, siempre, al servicio de las víctimas y no de los victimarios"⁴⁰.

Por otro lado, desde la firma del Acuerdo Final de Paz se intensificó la violencia (ataques y asesinatos) contra líderes sociales y defensores de los derechos humanos en Colombia. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha dicho que los asesinatos y las amenazas han ido en "aumento sostenido desde la implementación del acuerdo de paz", y que existe un "patrón de impunidad"⁴¹. En efecto, solo en 2018, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reportó el asesinato de 110 personas defensoras de derechos humanos⁴².

A este panorama se suman las actuaciones del Ejército de Liberación Nacional (ELN). En particular, este grupo guerrillero perpetró un atentado en la Escuela de Policía General Santander en Bogotá en enero de 2019⁴³. El atentado, que dejó un saldo de 22 personas muertas y 68 heridas por la explosión de un carro bomba, llevó al gobierno a romper definitivamente las negociaciones de paz con el ELN. De otra parte, el atentado implicó la consolidación de una política de mano dura contra el terrorismo como política prioritaria del

marcha también de proyectos productivos y vamos a romper las cadenas logísticas de abastecimiento de las estructuras del narcotráfico."

(<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/El-Pacto-por-COLOMBIA-Discurso-de-Poseion-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez.aspx>)

³⁶ Presidencia de la República, "Presidente Duque presentará reforma constitucional al Congreso de la República sobre tres aspectos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)", 10 de marzo de 2019.

(<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190310-Presidente-Duque-presentara-reforma-constitucional-Congreso-Republica-sobre-tres-aspectos-de-Jurisdiccion-Especial-P.aspx>)

³⁷ Presidencia de la República, "Por razones de inconveniencia, el Gobierno nacional hace objeciones a 6 de los 159 artículos de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz", 10 de marzo de 2019.

(<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190310-Por-razones-inconveniencia-Gobierno-nacional-hace-objeciones-6-de-159-articulos-de-Ley-Estatutaria-de-Jurisdiccion-E.aspx>)

³⁸ Corte Constitucional, Auto 282 de 2019.

³⁹ Presidencia de la República, Declaración del Presidente de la República, Iván Duque Márquez, frente a la decisión de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) sobre el caso de alias 'Jesús Santrich', 15 de mayo de 2019.

(<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190515-Declaracion-Presidente-Republica-Ivan-Duque-Marquez-frente-a-la-decision-de-la-Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx>)

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ CIDH, Comunicado de prensa 008/19, "CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos", 15 de enero de 2019. En igual sentido ver: CIDH, Comunicado de prensa 160/16, "CIDH condena el aumento de asesinatos contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia", 2 de noviembre de 2016.

⁴² Naciones Unidas, Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Colombia, 4 de febrero de 2019, A/HRC/40/3/Add.3, párr 15.

⁴³ El ELN asumió la responsabilidad por el atentado a través de un editorial publicado en la página web "ELN voces" el 21 de enero de 2019. (<https://eln-voces.com/el-camino-es-la-solucion-politica-del-conflicto/>)

gobierno⁴⁴. Igualmente, se exacerbaron las críticas de varios sectores de la sociedad sobre la inoperancia del Acuerdo Final de Paz firmado con las FARC-EP, así como las instituciones creadas con base en el Acuerdo.

En suma, a la luz de lo anterior, es dable concluir que la implementación del Acuerdo Final de Paz se lleva a cabo en un ambiente polarizado y con escepticismo en distintos sectores de la sociedad colombiana sobre las posibilidades que existen para la consolidación de la paz y la reparación de las víctimas del conflicto. Al ser la JEP la institución más visible de los mecanismos e instituciones creados por el Acuerdo de Paz, las críticas se han centrado en su labor y sus decisiones. Es por esta razón que, con las actuaciones que adelante la JEP, está en juego en gran medida la legitimidad y el éxito del SIVJRNR y del Acuerdo Final de Paz.

⁴⁴ Ver inter alia, "La nueva versión de Duque", Revista Semana, edición de 26 de enero de 2019. (<https://www.semana.com/nacion/articulo/ivan-duque-tiene-hoja-de-ruta-despues-del-ataque-del-eln-y-la-crisis-en-venezuela/599208>)

III. MARCO INTERNACIONAL

Es un principio general que, independientemente del tipo de régimen democrático que adopte, todo Estado, debe garantizar ciertos elementos fundamentales: (i) la plena vigencia del Estado de Derecho y de los principios de separación de poderes y de legalidad en la actuación de las autoridades; (ii) la independencia e imparcialidad del Poder Judicial; (iii) la vigencia de los derechos humanos y; (iv) la democracia y el pluralismo político.

El Estado no dispone de un margen absoluto de discrecionalidad y debe organizar su aparato estatal de tal modo que este sea compatible con sus obligaciones internacionales de garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho, la independencia e imparcialidad del Poder Judicial y los derechos humanos.

A. Independencia e imparcialidad judicial⁴⁵

En el marco del derecho internacional, toda persona tiene derecho a ser juzgada por un tribunal independiente, imparcial y competente, con la observancia de las garantías básicas del debido proceso inherentes a un juicio justo. La independencia e imparcialidad de los tribunales son principios universalmente reconocidos por los instrumentos internacionales⁴⁶. El derecho internacional humanitario igualmente ampara este derecho⁴⁷. Sobre este punto, el Comité de Derechos Humanos (CDH) ha señalado que el juzgamiento por un tribunal independiente e imparcial “es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna”⁴⁸. Por su parte, la CIDH ha precisado que “los requisitos más fundamentales de un juicio justo no pueden ser suspendidos al amparo del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario”⁴⁹.

La noción de independencia se refiere a que todo tribunal o juez debe ser independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo⁵⁰, así como de las partes del proceso⁵¹. Es decir, ni la judicatura ni los jueces que la componen pueden estar subordinados a otros

⁴⁵ Esta sección está construida a partir de lo establecido en los siguientes documentos de la CIJ: El juzgamiento de civiles por tribunales militares en Venezuela (2018), El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: un instrumento del Poder Ejecutivo (2017) y Guía para profesionales No.2: El derecho a interponer recursos y a obtener reparación por violaciones graves de los derechos humanos (2006).

Todos los informes y guías se encuentran disponibles en la página de la Comisión: <https://www.icj.org/es/>

⁴⁶ Ver, entre otros: Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 10); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.1); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5,a); Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 37.d y 40.2); Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura; Directrices sobre la Función de los Fiscales y los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados.

A nivel de los sistemas regionales de derechos humanos, cabe destacar: el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 6.1); la Recomendación N° R (94) 12 sobre la independencia, eficacia y papel de los jueces del Comité de Ministros del Consejo de Europa; las líneas directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo (Directriz IX); la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 47); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXVI); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8.1); la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos (artículos 7 y 26); la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (artículo 17); la Carta Árabe de Derechos Humanos (artículo 13); y la Carta de París para una nueva Europa: Una nueva Era de Democracia, Paz y Unidad.

⁴⁷ Así cabe mencionar el Artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra de 1949. En igual sentido: Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, artículos 84 y 130; Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, artículos 54, 64 a 74 y 117 a 126; Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, artículo 75; y Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, artículo 6.

⁴⁸ CDH, Observación General 32: Artículo 14 (El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia), 23 de agosto de 2007, CCPR/C/GC/32; y CDH, *González del Río c. el Perú*, Comunicación 263/1987, Dictamen de 28 de octubre de 1992, CCPR/C/46/D/263/1987 (1992), párr 5.2.

⁴⁹ CIDH, *Informe Terrorismo y Derechos Humanos*, 22 octubre 2002, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., párr 261.

⁵⁰ TEDH, *Ramos Nunes De Carvalho E Sá vs. Portugal*, Caso 55391/13, 57728/13 y 74041/13, Sentencia de 6 de noviembre de 2018, párr 144; TEDH, *Refinerías de Stran Greek y Stratis Andreadis vs. Grecia*, Caso 22/1993/417/496, Sentencia de 9 de diciembre de 1994, párr 49 y; CDH, Observación General 36: Artículo 6 (Derecho a la vida), 30 de octubre de 2018, CCPR/C/GC/36, párr 45.

⁵¹ TEDH, *Ringeisen vs. Austria*, Caso 2614/65, Sentencia de 16 de julio 1971, párr 95.

poderes del Estado o a las partes involucradas en un proceso⁵². Los tribunales deben ser efectivamente independientes y permanecer libres de influencias o presiones de cualquiera de las demás ramas del poder público u otro sector⁵³. Para ello, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas concretas que garanticen la independencia judicial y que protejan a los jueces de cualquier forma de influencia política, ya sea en su nombramiento, remuneración, destitución, imposición de sanciones disciplinarias, entre otras⁵⁴.

Por su parte, la imparcialidad presupone una ausencia de ideas preestablecidas y prejuicios de parte de los que realizan la investigación⁵⁵. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que su garantía implica que el juez que conoce un asunto realice un análisis de los hechos “careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática”⁵⁶. Por ejemplo, las investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos cometidas por fuerzas de seguridad y militares deben ser investigadas y sancionadas por órganos de la justicia ordinaria, que gocen de independencia e imparcialidad⁵⁷.

Por último, se debe resaltar que el principio de independencia e imparcialidad de los tribunales no está dirigido a otorgar beneficios personales de los jueces. Su justificación es proteger a los individuos contra los abusos de poder y garantizar una recta administración de justicia.

B. Responsabilidad por graves violaciones a los derechos humanos⁵⁸

De conformidad con lo establecido por el derecho internacional consuetudinario y los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, los Estados tienen obligaciones negativas y positivas en materia de la protección, respeto y garantía de todos los derechos humanos.

Los deberes negativos hacen referencia a no interferir en el goce legítimo de los derechos, por ejemplo, respetar el derecho no derogable de todas las personas a no ser privados arbitrariamente de la vida. Por su parte, los deberes positivos implican adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales, educativas y de otra índole, que protejan el ejercicio legítimo de los derechos de la interferencia de otros.

⁵² Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C No. 197.

⁵³ Naciones Unidas, *Principios básicos sobre la independencia de la judicatura*, Principios 1, 2, 3 y 4.

⁵⁴ CDH, *Eligio Cedeño c. República Bolivariana de Venezuela*, Comunicación 1940/2010, Dictamen de 29 de octubre de 2012, CCPR/C/106/D/1940/2010, párr 7.3. Ver igualmente: CDH, Observación General 32: Artículo 14 (El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia), 23 de agosto de 2007, CCPR/C/GC/32, párr 19.

⁵⁵ TEDH, *Ramos Nunes De Carvalho E Sá vs. Portugal*, Caso 55391/13, 57728/13 y 74041/13, Sentencia de 6 de noviembre de 2018, párr 145 a 150; TEDH, *Kyprianou vs. Chipre*, Caso 73797/01, Sentencia de 15 de diciembre de 2005, párr 118 y; CDH, *Arvo. O Karttunen c. Finlandia*, Comunicación 387/1989, Dictamen del 23 de octubre de 1992, CCPR/C/46/D/387/1989 (1992), párr 7.2.

⁵⁶ Entre otras, ver las sentencias: *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr 146; *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2009, Serie C No. 207, párr 117; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr 171; *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 288, párr 168.

⁵⁷ Sobre este punto ver las siguientes sentencias de la Corte IDH: *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370, párr 232; *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 14 de noviembre de 2014, Serie C No. 287, párr 189 y ss y; *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 16 de agosto de 2000, Serie C No. 68, párr 117.

⁵⁸ Esta sección está construida a partir de lo establecido en el siguiente informe de la CIJ: Lograr justicia por graves violaciones a los derechos humanos en Venezuela (2017).

Todos los informes se encuentran disponibles en la página de la Comisión: <https://www.icj.org/es/>

En materia de graves violaciones a los derechos humanos, los deberes positivos de los Estados incluyen su tipificación como delito⁵⁹ y su investigación, pero también su enjuiciamiento y sanción⁶⁰. Lo anterior como presupuesto necesario para el goce libre y pleno de los derechos humanos. Así lo ha entendido la Corte IDH, que sobre este punto ha manifestado:

"(...) los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de derechos humanos. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablece, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción."⁶¹ (Subrayado fuera de texto)

En ese sentido, el Estado incumple sus obligaciones internacionales si solo investiga, pero no busca sancionar a los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos⁶². Esto implica que el Estado debe realizar una investigación seria, imparcial, efectiva y exhaustiva⁶³. En otras palabras, una investigación que esté "orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, y eventual enjuiciamiento y castigo de los autores de los hechos"⁶⁴.

Lo anterior requiere que las investigaciones sean llevadas a cabo por autoridades investigadoras independientes e imparciales. Además, para que las investigaciones sean exhaustivas y efectivas, se requiere capacidad y recursos adecuados, que deben proporcionarse a las autoridades investigadoras⁶⁵.

En esa línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y la Corte IDH han subrayado que la investigación debe permitir la identificación de los responsables de las violaciones⁶⁶. Por

⁵⁹ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (artículo 4); Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (artículos 7 y 25); Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (artículo 3); Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados (artículo 4); Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (artículo 5); Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (artículo 6); y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (artículo III).

Ver igualmente: CIJ, Guía para profesionales No. 7: Derecho internacional y lucha contra la impunidad (2014), especialmente el capítulo VI.

⁶⁰ Naciones Unidas, *Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, 18 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/add.1; CDH, Observación General 31 (Sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los estados partes del Pacto), 26 de mayo de 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr 18 y; Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, párr 183.

⁶¹ Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, párr 190.

⁶² Corte IDH, *Caso Arrom Suhurt y otros Vs. Paraguay*, Fondo, Sentencia de 13 de mayo de 2019, Serie C No. 377, párr 136; Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370, párr 212; Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr 166.

⁶³ CDH, Observación General 36: Artículo 6 (Derecho a la vida), 30 de octubre de 2018, CCPR/C/GC/36, párr 28.

⁶⁴ Corte IDH, *Caso Arrom Suhurt y otros Vs. Paraguay*, Fondo, Sentencia de 13 de mayo de 2019, Serie C No. 377, párr 142. En igual sentido ver las siguientes sentencias de la Corte IDH: *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370, párr 215 y; *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr 177.

⁶⁵ Sobre este punto se puede consultar las siguientes guías de la CIJ: Guía para profesionales No. 9: Desaparición forzada y ejecución extrajudicial: investigación y sanción (2015), págs. 146-151 y Guía para profesionales No. 7: Derecho internacional y lucha contra la impunidad (2014), especialmente el capítulo V.

Por otro lado, también se recomienda consultar: Naciones Unidas, *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul)*, 2004.

⁶⁶ En relación con al TEDH ver, entre otras, las siguientes sentencias: *Finucane vs. Reino Unido*, Caso 29178/95, Sentencia de 1 de julio de 2003, párr 69; *Oğur vs. Turquía*, Caso 21594/93, Sentencia del 20 de mayo de 1999, párr 88; *Assenov y otros vs. Bulgaria*, Caso 90/1997/874/1086, Sentencia de 28 de octubre de 1998, párr 102; *Kaya vs. Turquía*, Caso 158/1996/777/978, Sentencia de 19 de febrero de 1998, párr 86 y; *McCann vs. Reino Unido*, Caso 18984/91, Sentencia de 27 de septiembre de 1995, párr 161. Frente a la Corte IDH, se recomienda consultar las siguientes sentencias: *Caso Tibi Vs. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie C No. 114, párr 159 y *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C No. 99, párr 186.

ello, cuando investigaciones rápidas, exhaustivas, independientes e imparciales concluyan *prima facie* que se han cometido infracciones que constituyen graves violaciones a los derechos humanos, los presuntos perpetradores -incluidos los superiores implicados- deben ser enjuiciados, de conformidad con procedimientos que observen las normas internacionales relativas a un juicio justo⁶⁷.

Ahora, si el enjuiciamiento conduce a una condena, el castigo impuesto debe ser proporcional a la gravedad del crimen⁶⁸. En el caso de graves violaciones a los derechos humanos, es importante resaltar que penas laxas o leves pueden constituir una forma de impunidad. Así lo ha considerado la Corte IDH:

"En atención a la regla de proporcionalidad, los Estados deben asegurar, en el ejercicio de su deber de persecución de esas graves violaciones, que las penas impuestas no se constituyan en factores de impunidad, tomando en cuenta varios aspectos como las características del delito y la participación y culpabilidad del acusado. Del mismo modo, el otorgamiento indebido de beneficios en la ejecución de la pena puede eventualmente conducir a una forma de impunidad, particularmente cuando se trate de la comisión de graves violaciones a los derechos humanos (...) Si bien aún en casos de graves violaciones a los derechos humanos el derecho internacional admite que ciertas circunstancias o situaciones puedan generar una atenuación de la potestad punitiva o la reducción de la pena, como por ejemplo la colaboración efectiva con la justicia mediante información que permita el esclarecimiento del crimen, el Tribunal considera que el Estado deberá ponderar la aplicación de tales medidas en el presente caso, pues su otorgamiento indebido puede eventualmente conducir a una forma de impunidad."⁶⁹
(Subrayado fuera de texto)

Igualmente, cuando se trata de graves violaciones a los derechos humanos, los Estados están obligados a realizar investigaciones no solo de manera rápida, exhaustiva, independiente e imparcial, sino también de oficio⁷⁰. Esto por cuanto la realización de investigaciones de oficio es un "elemento fundamental y condicionante"⁷¹ para la protección de los derechos afectados por una grave violación a los derechos humanos. Asimismo, se trata de una obligación que persiste incluso con la existencia de un conflicto armado interno⁷² y sin importar si se trata de un agente del Estado o un particular⁷³.

En otras palabras, en ninguna circunstancia el deber de investigar las graves violaciones a los derechos humanos debe depender del impulso de las víctimas o sus familias. Al respecto ha dicho la Corte IDH:

"(...) el órgano que investiga debe utilizar todos los medios disponibles para llevar a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones que sean necesarias con el fin de

⁶⁷ Al respecto ver: CDH, Observación General 36: Artículo 6 (Derecho a la vida), 30 de octubre de 2018, CCPR/C/GC/36, párr 41; y Naciones Unidas, *Manual (Revisado) sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Protocolo de Minnesota)*, 2016, párr 1. En sentido similar ver: CIJ, Guía para profesionales No. 7: Derecho internacional y lucha contra la impunidad (2014).

⁶⁸ Sobre el particular ver: CIJ, *Guía para profesionales No. 7: Derecho internacional y lucha contra la impunidad* (2014), págs. 227-233.

⁶⁹ Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2012, párr 55 y 57. En igual sentido ver: Corte IDH, *Caso Barrios Altos* y *Caso La Cantuta Vs. Perú*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de mayo de 2018, párr 31.

⁷⁰ Corte IDH, *Caso Arrom Suhurt y otros Vs. Paraguay*, Fondo, Sentencia de 13 de mayo de 2019, Serie C No. 377, párr 138 y Corte IDH, *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202, párr 65.

⁷¹ Corte IDH, *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, párr 75.

⁷² Corte IDH, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párr 238.

⁷³ Corte IDH, *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, párr 78.

intentar obtener el resultado que se persigue. También que es necesario evitar omisiones en el seguimiento de líneas lógicas de investigación. De ser pertinente, “[l]a investigación con debida diligencia exige tomar en cuenta lo ocurrido en otros [hechos] y establecer algún tipo de relación entre ellos. Ello debe ser impulsado de oficio, sin que sean las víctimas y sus familiares quienes tengan la carga de asumir tal iniciativa”⁷⁴. (Subrayado fuera de texto)

Por otra parte, los Estados no pueden otorgar amnistías, ni establecer disposiciones de prescripción o que contengan eximentes de responsabilidad, con el objetivo de impedir o entorpecer la investigación y la sanción de los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos⁷⁵. Este tipo de medidas vulnera los derechos de las víctimas y sus familias a la verdad, la justicia y la reparación⁷⁶.

Por último, en el marco de la justicia de transición es importante recordar que, si bien las comisiones de la verdad o mecanismos similares constituyen un aspecto importante del derecho a la verdad, como elemento de reparación para las víctimas, su función no es suficiente para garantizar los derechos de las víctimas. Por ello, deben utilizarse en combinación con la investigación de hechos cometidos con el propósito de enjuiciar a los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos⁷⁷.

C. El acceso a recursos efectivos y a la reparación para las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos⁷⁸

Toda persona víctima de una violación de los derechos humanos⁷⁹ tiene derecho a un recurso efectivo y a obtener reparación. En términos generales, esto implica el derecho de las víctimas a defender sus derechos, a obtener una decisión en un plazo razonable sobre el mérito de su causa y el reconocimiento de la violación, a la cesación de cualquier violación continuada y a una reparación integral de los daños causados. La materialización de este derecho requiere que las víctimas tengan acceso igual y efectivo a los mecanismos de justicia, particularmente, a los

⁷⁴ Corte IDH, *Caso Omeara Carrascal y otros Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de noviembre de 2018, Serie C No. 368, párr 212.

⁷⁵ CDH, Observación General 31 (Sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los estados partes del Pacto), 26 de mayo de 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr 18; CDH, Observación General 20 (prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles), 1992, HRI/GEN/1/Rev.7, párr 15; Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, párr 197 y; Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr 41.

⁷⁶ Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr 43.

⁷⁷ Corte IDH, *Caso La Cantuta Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párr 224.

⁷⁸ Esta sección está construida a partir de lo establecido en los siguientes documentos de la CIJ: Lograr justicia por graves violaciones a los derechos humanos en Venezuela (2017); Guía para profesionales No. 10: Desaparición forzada y Ejecución extrajudicial: Los derechos de los familiares (2015); Guía para profesionales No. 7: Derecho internacional y lucha contra la impunidad (2014), y Guía para profesionales No. 2: El derecho a interponer recursos y a obtener reparación por violaciones graves de los derechos humanos (2006).

Todos los informes y guías se encuentran disponibles en la página de la Comisión: <https://www.icj.org/es/>

⁷⁹ El concepto de víctima de violaciones de los derechos humanos es una noción fundamental para determinar quién es titular de los derechos a un recurso efectivo, a una investigación, a la justicia, a la verdad, a la reparación y a las garantías de no repetición. Sin embargo, hay que precisar que los titulares de estos derechos no están circunscritos a la víctima, y pueden abarcar a los familiares y demás los derechohabientes, como lo son las personas a cargo de la víctima. En realidad, estas categorías se superponen con frecuencia.

Sobre este tema, la Corte IDH ha entendido que se considera como víctima, y por lo tanto como titular para recibir reparaciones, no solo quien sufrió directamente la violación (víctima directa), sino también sus familiares inmediatos. Al respecto se pueden ver las siguientes sentencias: *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C No. 99, párr 156; *Caso Molina Theissen Vs. Guatemala*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de julio de 2004, Serie C No. 108, párr 47 y 48.

Sobre este mismo punto, también se puede ver: Naciones Unidas, Asamblea General, *Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, 21 de marzo de 2006, A/RES/60/147, principio 8.

órganos judiciales que tengan competencia para decidir y dictar decisiones jurídicamente vinculantes sobre los recursos y la reparación que se otorguen⁸⁰.

C.1. Derecho a un recurso efectivo

El derecho a un recurso efectivo está consagrado por tratados⁸¹ e instrumentos internacionales de derechos humanos⁸². Se trata de un elemento nuclear del derecho internacional de los derechos humanos y constituye uno de los derechos más fundamentales para la protección eficaz de los demás derechos humanos⁸³. En ese sentido, aunque el derecho a un recurso no se menciona específicamente en varios tratados internacionales como un derecho no derogable, es uno de los derechos esenciales para la protección efectiva de los demás derechos humanos y debe garantizarse incluso en tiempos de emergencia⁸⁴.

El contenido de la noción de recurso efectivo ha sido gradualmente interpretado y desarrollado por órganos internacionales de derechos humanos⁸⁵. De manera general, la noción de recurso efectivo consiste en el acceso a una autoridad independiente que tiene la facultad de (i) decidir si se ha producido o si se está produciendo una violación a los derechos humanos, (ii) ordenar la cesación de la violación y (iii) decretar la reparación del daño causado⁸⁶.

El derecho a un recurso efectivo implica no solo la obligación de los Estados de consagrarlo en sus normativas internas. Por el contrario, como lo ha establecido la Corte IDH, los Estados también deben “asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales”⁸⁷. La efectividad del recurso está condicionada a: (i) su

⁸⁰ Al respecto ver: *Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, 21 de marzo de 2006, A/RES/60/147, principio 8; e International Commission of Jurists, A Practitioners’ Guide: The Right to a Remedy and Reparation for Gross Human Rights Violations (2018), chapter III.

⁸¹ *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (artículo. 2); *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (artículo 13); *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* (artículo 6); *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* (artículos. 8, 12, 17.2. f y 20.2); *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (artículo 6.2); *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (artículos 24 y 25); *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas* (artículo X) y *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* (artículo 8).

⁸² *Declaración Universal de Derechos Humanos* (artículo 8); *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* (artículos 8 y 13); *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias* (Principios 4 y 16); *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* (artículos 2, 3, 11, 12, 13 y 14); *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos* (artículo 9); *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* (art. XVIII); *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder* (Principios 4 a 7); *Declaración y programa de acción de Viena* (artículo 27) y; *Programa de acción de la conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas afines de intolerancia* (artículos 13, 160-162 y 165).

⁸³ Naciones Unidas, Informe del Representante Especial sobre los defensores de los derechos humanos, 10 de septiembre de 2001, A/56/341, párr 9; Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, 31 de enero de 2002, E/CN.4/2002/83, párr 116; Corte IDH, Caso Castillo Páez Vs. Perú, Fondo, Sentencia de 3 de noviembre de 1997, Serie C No. 34, párr 82 y; CDH, Observación General 29 (Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción), 31 de agosto 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, párr 14.

⁸⁴ CDH, Observación General 29 (Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción), 31 de agosto 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, párr 14; Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución sobre el *habeas corpus*, 28 de febrero de 1992, E/CN.4/RES/1992/35, párr 2; Corte IDH, *El habeas corpus bajo suspensión de garantías*, Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987, Serie A No. 8, Párr 42 y; Corte IDH, *Garantías judiciales en estados de emergencia*, Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párrafos resolutivos 2 y 3.

⁸⁵ Ver al respecto las siguientes guías de la CIJ: Guía para profesionales No. 7: Derecho internacional y lucha contra la impunidad (2014), Capítulo IV y Guía para profesionales No. 2: El derecho a un recurso y a la reparación por graves violaciones a los derechos humanos (2006), Capítulo III.

⁸⁶ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr 118 y TEDH, *Nikitin y otros vs. Estonia*, Caso 23226/16, Sentencia de 29 de enero de 2019, párr 207.

⁸⁷ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C No. 125, párr 99. En similar sentido ver: TEDH, *Mirzoyan vs. Armenia*, Caso 57129/10, Sentencia de 23 de mayo de 2019, párr 77.

idoneidad⁸⁸, (ii) su disponibilidad⁸⁹, (iii) sus efectos jurídicos⁹⁰, (iv) su accesibilidad⁹¹, (v) la duración de su trámite⁹², y (vi) al procedimiento y su forma de tramitación⁹³.

C.1.1. Recurso efectivo y proceso penal

Como titulares del derecho a un recurso efectivo, las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, así como sus familiares, tienen derecho a acceder a la justicia penal, esto es, ante un tribunal independiente, imparcial y competente. Ello no solo ha sido resultado del desarrollo de la jurisprudencia internacional de derechos humanos, sino que ha sido progresivamente codificado en instrumentos internacionales⁹⁴.

En ese contexto, la Corte IDH ha señalado que en todas las etapas del procedimiento penal (tanto investigativa como de juicio) se debe garantizar que las víctimas y sus familiares tengan pleno acceso, capacidad de actuar y dispongan de amplias oportunidades procesales para formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios. Lo anterior, tanto para el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como para la búsqueda de una

⁸⁸ Un recurso idóneo es el que permite establecer si ha incurrido una violación a los derechos humanos. En otras palabras, da un resultado y, del ser del caso, provee lo necesario para remediar la violación. Sobre el tema, se recomienda consultar, entre otras las siguientes sentencias de la Corte IDH: *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 16 de agosto de 2000, Serie C No. 68, párr 102; *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C No. 69, párr 164; *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74, párr 136; y *Caso Las Palmeras Vs. Colombia*, Fondo, Sentencia de 6 de diciembre de 2001, Serie C No. 90, párr 58.

⁸⁹ Este requisito se refiere a que el recurso esté consagrado en la legislación de manera precisa y sin ambigüedades. En ese contexto, la Corte IDH ha señalado que los Estados deben regular “los recursos judiciales de forma tal que las personas tengan certeza y seguridad jurídica de sus condiciones de acceso” (*Caso Castañeda Gutman Vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr 110).

⁹⁰ El recurso debe ser aplicable o ejecutable. Es decir, su cumplimiento y ejecución no puede quedar librado a la discrecionalidad de la Administración. Sobre este tema, el CDH y el TEDH ha considerado que procedimientos administrativos en los cuales la decisión del órgano estatal, como una Defensoría del Pueblo o una Comisión Nacional de Derechos Humanos, es una recomendación sin efectos vinculantes, no pueden ser considerados como un recurso efectivo (CDH, *Caso Sr. C. c. Australia*, Comunicación No. 900/1999, Dictamen de 28 de octubre de 2002, CCPR/C/76/D/900/1999, párr 7.3; CDH, *Caso Madaffer c. Australia*, Comunicación No. 1011/2001, Dictamen de 26 de julio de 2004, CCPR/C/81/D/1011/2001, párr 8.4; TEDH, *Tomov y Otros vs. Rusia*, Caso 18255/10, Sentencia de 9 de abril de 2019, párr 148).

⁹¹ La accesibilidad se refiere a la obligación que tiene los Estados de garantizar que las víctimas y/o sus familiares puedan acceder realmente a los recursos consagrados en la legislación. En ese sentido, el CDH ha señalado que “[e]sos recursos se deben adaptar adecuadamente para tener en cuenta la vulnerabilidad especial de ciertas clases de personas” (Observación General 31 (Sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los estados partes del Pacto), 26 de mayo de 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr 15).

⁹² El recurso, para ser efectivo, debe ser tramitado y resuelto por las autoridades dentro de un plazo razonable. Las normas y estándares internacionales no establecen la duración del plazo razonable. Sin embargo, la Corte IDH ha establecido cuatro criterios para determinar la razonabilidad del plazo: (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales y (iv) los efectos que la demora en el proceso pueda tener sobre la situación jurídica de la víctima. Sobre este tema, se puede consultar, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte IDH: *Caso Osorio Rivera y familiares Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2013, Serie C No. 274, párr 201; *Caso Baldeón García Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párr 151; *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párr 155; y *Caso Luna López Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 10 de octubre de 2013, Serie C No. 269, párr 189.

En relación al TEDH, se puede consultar: *Ruşen Bayar vs. Turquía*, Caso 25253/08, Sentencia de 19 de febrero de 2019, párr 91 a 98; *Fil LLC vs. Armenia*, Caso 18526/13, Sentencia de 31 de enero de 2019, párr 47 y *Pélissier y Sassi vs Francia*, Caso 25444/94, Sentencia de 25 de marzo de 1999, párr 67.

⁹³ Este requisito se refiere a que el recurso debe ser tramitado de conformidad a las reglas del debido proceso y el deber de las autoridades de desplegar la debida diligencia. La debida diligencia implica que las autoridades deben utilizar, de forma oportuna y sin dilaciones, los medios legales y de otra índole necesarios e idóneos para lograr que el recurso logre el objetivo para el cual fue diseñado.

Al respecto, ver, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte IDH: *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de mayo de 2010, Serie C No. 212, párr 190; *Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2009, Serie C No. 211, párr 104 y; *Caso Baldeón García Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párr 143.

⁹⁴ *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía* (artículo 8); *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* (artículos. 68.3 y 75); *Reglas de procedimiento y prueba de la Corte Penal de Internacional*; *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (artículo 6.2); *Reglamento Interno de las Salas Extraordinarias en las Cortes de Camboya para el Procesamiento de Delitos Cometidos durante el Régimen de la Kampuchea Democrática* (Regla 23); *Estatuto del Tribunal Especial para el Líbano* (artículos 17 y 28) y; Naciones Unidas, *Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal*, 28 de marzo de 2013, A/RES/67/187.

justa reparación⁹⁵. Igualmente, la Corte IDH ha indicado que las pretensiones formuladas por las víctimas y sus familiares y los elementos probatorios aportados deben ser analizados de forma completa y seria por las autoridades judiciales, antes de pronunciarse sobre los hechos, las responsabilidades, las penas y las reparaciones⁹⁶.

En consecuencia, para garantizar efectivamente el derecho a un recurso efectivo de naturaleza judicial, los Estados deben garantizar a las víctimas y a sus familiares una legitimación procesal amplia en los procesos penales. Independientemente de la figura jurídica empleada para la legitimación procesal en los procedimientos penales -como, por ejemplo, "parte civil", "acusación privada" o "acción popular"- se debe habilitar a las víctimas y sus familiares para actuar como sujeto procesal. En consecuencia, las víctimas y sus familias deben estar habilitadas para:

1. Presentar y solicitar pruebas.
2. Presentar, solicitar y obtener la comparecencia testigos.
3. Tener acceso a la documentación y pruebas.
4. Interrogar a sus testigos y a los presentados por la parte contraria.
5. Cuestionar o impugnar las pruebas y testigos presentadas por la defensa.
6. Obtener la participación de peritos.
7. Impugnar y recurrir las decisiones del juez o del tribunal, incluidas la sentencia o decisiones finales.

Por otro lado, una participación eficaz también implica la adopción de medidas que faciliten esta participación. En especial, las víctimas y sus familiares deben tener acceso a la asistencia de trabajadores sociales y profesionales de salud mental, asesoría legal, servicios de traducción y reembolso de gastos⁹⁷. Por último, el Estado debe asegurar de oficio la protección de los familiares de las víctimas cuando, en el marco de las investigaciones, sean objeto de hostigamientos y amenazas con el fin de entorpecer el esclarecimiento de los hechos⁹⁸.

C.2. Derecho a la reparación

Las reparaciones por violaciones a los derechos humanos, especialmente cuando se configuran crímenes internacionales, son esenciales para proteger y garantizar los derechos de las víctimas⁹⁹. En ese sentido, se ha reconocido la reparación como un principio general del derecho internacional de carácter consuetudinario¹⁰⁰. Por ello, las reparaciones son un "*corolario inseparable de las violaciones de derechos humanos*"¹⁰¹.

⁹⁵ Ver, inter alia: *Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de febrero de 2012, Serie C No. 240, párr 207; *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*, Fondo, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párr 227; *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149, párr 193 y; *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párr 296.

⁹⁶ *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149, párr 193 y *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párr 296.

⁹⁷ TEDH, *Airey vs. Irlanda*, Caso 6289/73, Sentencia del 9 octubre de 1979, párr 33. Ver también: Naciones Unidas, Declaración sobre los Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, 29 de noviembre de 1985, Resolución 40/34, principios 14-17; Naciones Unidas, Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, 18 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/add.1, principio 10; y Principios y directrices sobre el derecho a un juicio justo y asistencia letrada gratuita en África, Principio H.

⁹⁸ Corte IDH, *Caso Martínez Coronado Vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 10 de mayo de 2019, Serie C No. 376, párr 90 y; Corte IDH, *Caso Omeara Carrascal y otros Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de noviembre de 2018, Serie C No. 368, párr 253.

⁹⁹ Naciones Unidas, Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, 6 de Agosto de 2009, A/HRC/12/18, 2009, párr 52.

¹⁰⁰ Sobre este tema, ver los siguientes casos de la Corte IDH: *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C No. 99, párr 148; *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C No. 227, párr 143; y *Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) Vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de agosto de 2018, Serie C No. 356, párr 143.

El derecho internacional ha reconocido que las reparaciones cubren¹⁰²: restitución (*restitution in integrum*)¹⁰³, indemnización¹⁰⁴, rehabilitación¹⁰⁵, medidas de satisfacción¹⁰⁶ y garantías de no repetición¹⁰⁷.

Aunque no todas las modalidades de reparación son necesarias en todos los casos, los Estados no pueden elegir otorgar solamente una forma de reparación. Por el contrario, deben utilizarse aquellas modalidades que garanticen una reparación integral según las circunstancias de cada caso. Lo anterior implica que las modalidades de reparación no son excluyentes entre sí y, generalmente, son acumulativas¹⁰⁸.

Sobre este punto, los *Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*

De manera similar, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha concluido que la obligación del Estado de reparar las violaciones del Derecho Internacional Humanitario es "una norma de derecho internacional consuetudinario aplicable tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales" (Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I, Normas*, pág. 606)

¹⁰¹ Christine Evans, *The right to reparation in international law for victims of armed conflict* (Cambridge University Press 2012) pág. 42 (original en inglés, traducción libre).

¹⁰² Naciones Unidas, *Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, 21 de marzo de 2006, A/RES/60/147; Naciones Unidas, *Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, 18 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/add.1 y CDH, Observación General 36: Artículo 6 (Derecho a la vida), 30 de octubre de 2018, CCPR/C/GC/36, párr 28.

En igual sentido ver: Naciones Unidas, *Informe definitivo presentado por el relator especial Theo van Boven*, 2 de julio de 1993, E/CN.4/Sub.2/1993/8/ 1993; Naciones Unidas, *Informe Final preparado por el relator especial L. Joinet*, 2 de octubre de 1997, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1; Naciones Unidas, *Informe final del Relator Especial M. Cherif Bassiouni*, 18 de enero de 2000, E/CN.4/2000/62.

¹⁰³ El objeto de la restitución es revertir o dejar sin efectos el hecho (acción u omisión) que causó la violación, para que, en la medida de lo posible, se borre el daño causado. Se ha establecido que la restitución debe ser el principio rector en reparaciones, donde sea posible. Al respecto ver las siguientes sentencias del TEDH: *Papamichalopoulos y otros vs. Grecia*, Caso 14556/89, Sentencia de 31 de octubre de 1995, párr 34 y *Stojanovski y otros vs. Antigua República Yugoslava de Macedonia*, Caso 14174/09, Sentencia de 7 de febrero de 2019, Párr 10. También ver: TEDH, Reglamento de Procedimiento, 14 de noviembre de 2016, para 10.

¹⁰⁴ La indemnización consiste en una compensación monetaria que se ofrece a las víctimas por las pérdidas que sufrieron. Es un sustituto económico cuando la restitución total no es posible. En ese sentido, las víctimas reciben dinero con el fin de reemplazar lo perdido.

Sobre este tema se puede ver las siguientes sentencias de la TEDH: *Stojanovski y otros vs. Antigua República Yugoslava de Macedonia*, Caso 14174/09, Sentencia de 7 de febrero de 2019, Párr 13 y TEDH, *Vistiņš y Perepjolkins vs. Letonia*, Caso 71243/01, Sentencia de 25 de marzo de 2014, párr 33.

Con relación a la Corte IDH ver: *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Serie C No. 39, párr 48; *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*, Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de junio de 1999, Serie C No. 53, párr 147 y; *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de julio de 1989, Serie C No. 7, párr 49.

¹⁰⁵ Las medidas de rehabilitación proveen atención médica para restaurar la salud de las víctimas después de un grave ataque en su integridad mental y/o física. La Corte IDH ha establecido que el tratamiento físico y psicológico o psiquiátrico cubre a la víctima directa y a su familia. Igualmente, la Corte ha aclarado que las medidas de rehabilitación no pueden confundirse con la atención pública de la salud que el estado ofrece como servicio social (Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párr 449 y Corte IDH, *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala*, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 noviembre de 2012, Serie C No. 253, párr 338).

¹⁰⁶ El objetivo de las medidas de satisfacción es ayudar a devolver a una persona su dignidad, bienestar mental y reputación. Se trata de remedios no monetarios o simbólicos para reparar el daño moral. Estas medidas incluyen los actos públicos de reconocimiento de responsabilidad por parte del estado, la creación de museos a nombre de las víctimas, la construcción de monumentos, entre otros. Sobre este tema ver, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte IDH: *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de agosto de 2018, Serie C No. 359, párr 220 y *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala*, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 noviembre de 2012, Serie C No. 253, párr 345 y 346.

¹⁰⁷ Las garantías de no repetición cubren diferentes clases de medidas que son diseñadas para asegurar que las violaciones a los derechos humanos que sucedieron en el pasado, no ocurran de nuevo en el futuro. Sobre este punto ver: Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C No. 227, párr 162 y CDH, Observación General 36: Artículo 6 (Derecho a la vida), 30 de octubre de 2018, CCPR/C/GC/36, Párr 28.

¹⁰⁸ Al respecto ver las siguientes sentencias de la Corte IDH: *Caso Martínez Coronado Vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 10 de mayo de 2019, Serie C No. 376, párr 91; *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 14 de noviembre de 2014, Serie C No. 287, párr 549; *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C No. 197, párr 126 y; *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Serie C No. 39, párr 41. También ver: International Criminal Court, Lubanga Case, Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations, ICC-01/04-01/06, 7 August 2012, párr 222 y 239.

establecen que la reparación debe ser “proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”¹⁰⁹ y tener en cuenta “las circunstancias de cada caso”¹¹⁰ para ser “plena y efectiva”¹¹¹. Por último, se debe advertir que la satisfacción del derecho a la reparación no exonera al Estado del cumplimiento de sus obligaciones en materia de investigación, procesamiento y sanción de los responsables, establecimiento de la verdad y protección a las víctimas y sus familiares¹¹².

¹⁰⁹ Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, artículo 15.

¹¹⁰ Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, artículo 18.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Naciones Unidas, Informe del Relator Especial, Sr. Bacre Waly Ndiaye, presentado en cumplimiento de la resolución 1993/71 de la Comisión de Derechos Humanos (Cuestión de la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo, y en particular en los países y territorios coloniales y dependientes), 7 de diciembre de 1993, E/CN.4/1994/7, párr 711.

IV. MARCO NACIONAL

A. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)

El Acuerdo Final de Paz reconoció los derechos de las víctimas como un elemento central y estableció la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), para garantizar sus derechos. Por eso, aunque el SIVJRNR consagra beneficios jurídicos¹¹³ para los perpetradores de violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al derecho internacional humanitario, los principios que irradian el Sistema se centran en las víctimas y en sus derechos. Así, en el Acuerdo Final de Paz se estableció que:

“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, sobre la premisa de no intercambiar impunidades, teniendo en cuenta además los principios básicos de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre los que se contempla que “deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible”¹¹⁴.

Adicionalmente, el SIVJRNR tiene un enfoque de interseccionalidad para reconocer el impacto diferenciado que el conflicto armado ha generado según el grupo poblacional al que pertenece la víctima y el territorio en el que se encontraba. Al respecto, el Acuerdo Final determinó que:

“El Sistema Integral tiene un enfoque diferencial y de género, que se ajusta y responde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población, y en especial a las necesidades de las mujeres y de los niños y las niñas.”¹¹⁵

Como consecuencia de lo anterior, el acceso al SIVJRNR y sus beneficios jurídicos, requiere que los responsables de las violaciones a los derechos humanos se comprometan con la realización del derecho a la verdad, a la reparación de las víctimas, a la consecución de la paz y la reconciliación nacional¹¹⁶. Precisamente, el artículo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017¹¹⁷ plantea una regla general para acceder a los beneficios del Sistema¹¹⁸: la aportación plena de la verdad y el reconocimiento de responsabilidad.

Así, el acceso y el mantenimiento de los beneficios jurídicos del SIVJRNR no es incondicional, sino que está sujeto al cumplimiento de unas obligaciones relacionadas con la satisfacción de los derechos de las víctimas. Lo que, en los términos del Acto Legislativo 01 de 2017, se ha denominado el *régimen de condicionalidad*¹¹⁹. Este régimen obliga a quienes accedan a los

¹¹³ En la sentencia C-080 de 2018, la Corte Constitucional numeró los siguientes beneficios jurídicos del SIVJRNR: “(i) el tratamiento penal especial; (ii) el tratamiento penitenciario especial; (iii) la exención de la responsabilidad disciplinaria y administrativa; (iv) la extinción de la obligación de indemnizar, en algunos casos, sin perjuicio de la obligación general de reparar de los responsables y del Estado; (v) la garantía de no extradición; y (vi) el tratamiento especial en materia de inhabilidades.”

¹¹⁴ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016, pág. 127.

¹¹⁵ Ibidem, pág. 128.

¹¹⁶ Sobre este punto ver: Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 2017.

¹¹⁷ “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”.

¹¹⁸ En igual sentido ver el artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

¹¹⁹ Frente a los criterios del régimen de condicionalidad, la Corte Constitucional ha consagrado los siguientes: “(i) *dejación de armas*; (ii) *obligación de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación a la vida civil de forma integral*; (iii) *obligación de aportar verdad plena en los términos del artículo transitorio 5 del artículo 1 del A.L. 01 de 2017*; (iv) *garantizar la no repetición y abstenerse de cometer nuevos delitos, o delitos de ejecución permanente, después del primero (1º) de diciembre de 2016, en particular, conductas asociadas con cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso*

beneficios del SIVJNR, a asumir un compromiso concreto programado y claro para la realización de los derechos de las víctimas¹²⁰.

Por lo anterior, es que el régimen de condicionalidad se ha considerado parte esencial del SIVJNR. El régimen permite asegurar que solo aquellas personas que se comprometan con el Sistema y a la realización de los derechos de las víctimas, puedan disfrutar de sus beneficios¹²¹. De esta forma lo ha entendido la Corte Constitucional, que sobre este punto ha establecido:

"(...) este [S]istema [Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición] se encuentra blindado por un sistema de condicionalidades entre los distintos componentes, de tal modo que la satisfacción de cada uno de éstos es condición para la realización de los demás, y de tal modo que el acceso al régimen especial de justicia está sujeto al cumplimiento de las obligaciones inherentes a los instrumentos de verdad, reparación y no repetición, previa verificación y calificación de la JEP.

Con respecto a este régimen de condicionalidades, la Corte estima que se trata de un elemento estructural del sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición, en la medida en que la satisfacción de los derechos de la sociedad y de las víctimas resulta, no de la sumatoria o del agregado de medidas contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2017, sino del particular esquema de articulación entre todas éstas. (...) Esta lógica que subyace al acto legislativo se traduce en una regla de condicionalidad, en virtud de la cual el acceso y el mantenimiento de todos los componentes del régimen penal especial para el escenario transicional, se encuentran supeditados a la contribución efectiva y proporcional a la reconstrucción de la verdad, a la reparación de las víctimas del conflicto armado, y a la implementación de garantías de no repetición"¹²². (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, el cumplimiento de los objetivos del SIVJNR está a cargo de una institución con naturaleza judicial: la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); y dos de naturaleza extrajudicial: 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). La JEP tiene una vigencia temporal de hasta 15 años; la CEV de 3 años; y la UBPD de 20 años, prorrogables a través de la promulgación de una ley. Adicionalmente, el SIVJNR está integrado por *las garantías de no repetición*¹²³ y *las medidas de reparación integral para la construcción de paz*¹²⁴.

ilícito y sus derivados; (v) contribuir a la reparación de las víctimas, y en particular a decir la verdad en relación con los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos; y, (vi) entregar los menores de edad, en particular las obligaciones específicas establecidas en el numeral 3.2.2.5. del Acuerdo Final." Al respecto ver: Corte Constitucional, Sentencias C-674 de 2017 y C-025 de 2018.

¹²⁰ JEP, Sección de Apelación, TP-SA 020 de 21 de agosto de 2018.

¹²¹ En este punto, vale la pena mencionar que de conformidad con lo establecido en el artículo transitorio 12 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, la Corte Constitucional estableció que el acceso y mantenimiento de los beneficios jurídicos del Sistema, como parte del régimen de condicionalidad, se rigen por los criterios de gradualidad, integralidad y proporcionalidad. Frente al contenido de estos criterios, en la Sentencia C-080 de 2018, la Corte manifestó lo siguiente: "El principio de integralidad implica que todos los tratamientos se encuentren sujetos a condiciones, las cuales tienen por objeto la consecución de las finalidades del SIVJNR, condiciones que, por lo mismo, no pueden entenderse de manera aislada. El principio de proporcionalidad consiste en que las consecuencias por el incumplimiento de las condiciones deberán guardar proporcionalidad con la naturaleza y gravedad del incumplimiento, y con el tipo de tratamiento otorgado. Por último, según el principio de gradualidad, no cualquier incumplimiento da lugar a la pérdida de todos los beneficios, sino que se podrán graduar las consecuencias, distinguiendo los diferentes niveles de responsabilidad, la gravedad de los hechos que se le atribuyen y la gravedad del incumplimiento". Sobre este punto, también se puede consultar las sentencias C-674 de 2017 y C-007 de 2018.

¹²² Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-674 de 2017. En igual sentido ver la Sentencia C-007 de 2018.

¹²³ El Acuerdo Final de Paz define las garantías de no repetición de la siguiente manera:

"Las garantías de no repetición son el resultado, por una parte, de la implementación coordinada de todas las anteriores medidas y mecanismos, así como en general de todos los puntos del Acuerdo Final; y por la otra, de la implementación de medidas de no repetición que se acuerden en el marco del Punto 3 – "Fin del Conflicto"."
(Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016, pág. 130).

¹²⁴ Acto Legislativo 01 de 2016, artículo transitorio 1 del artículo 1.

Es importante resaltar que aunque la JEP, dado su carácter judicial, es quien otorga los beneficios jurídicos, esto no quiere decir que quienes los adquieren solo tienen obligaciones ante ella. Por el contrario, las personas que se someten al SIVJNR y reciben sus beneficios, adquieren también compromisos frente a las dos instituciones de carácter extrajudicial. Al respecto, la Ley 1820 de 2016¹²⁵ establece la pérdida de los beneficios otorgados por la JEP para aquellos que se rehúsen “de manera reiterada e injustificada” a acudir ante la UBPD y/o la CEV, a pesar de tener la obligación de hacerlo por requerimiento del Tribunal para la Paz¹²⁶. Lo anterior también fue reiterado por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“(…) igual que en el caso de la CEVCNR, la UBPD deberá acreditar ante la JEP si quienes buscan acceder a un tratamiento especial han comparecido y contribuido efectivamente. La falta de comparecencia ante la UBPD, así como la comparecencia y no contribución efectiva o el ofrecimiento de información falsa, especialmente cuando una persona sea requerida por dicha entidad, puede implicar la pérdida de beneficios, derechos y garantías del SIVJNR, dentro de los principios de *integralidad, proporcionalidad y gradualidad*”¹²⁷ (Subrayado fuera de texto).

Por otra parte, el diseño del SIVJNR requiere el trabajo coordinado entre las tres instituciones que lo conforman, pues individualmente no pueden garantizar de manera plena los derechos de las víctimas. En ese sentido, cada uno de los distintos mecanismos no puede entenderse de manera aislada y ninguno prima sobre el otro¹²⁸.

Por último, vale la pena mencionar, que con el fin de permitir la implementación del Acuerdo Final de Paz, el SIVJNR fue creado formalmente en el ordenamiento interno colombiano y elevado a rango constitucional en el Acto Legislativo 01 de 2017. Igualmente, para asegurar el correcto funcionamiento de las tres instituciones del SIVJNR, se han expedido diferentes normas que regulan sus estructuras, sus funciones y sus procedimientos¹²⁹.

A.1. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)

La CEV es un ente autónomo e independiente del orden nacional, de naturaleza extrajudicial. A diferencia de otras comisiones de la verdad, la CEV tiene funciones que van más allá de establecer la verdad sobre lo sucedido en el marco del conflicto. De conformidad con el Acuerdo Final de Paz¹³⁰, el Acto Legislativo 01 de 2017¹³¹ y el Decreto Ley 588 de 2017¹³², la Comisión tiene tres propósitos principales:

1. **Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido.** Lo anterior, con el fin de ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto y promover el entendimiento del conflicto en la sociedad, en especial de sus aspectos menos conocidos.

¹²⁵ “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”.

¹²⁶ Ley 1820 de 2016, artículos 14, 31, 35 y 50.

¹²⁷ Sentencia C-080 de 2018, párr 4.1.12.2

¹²⁸ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016, pág. 130. Al respecto, también consultar el Anexo E, “Funciones e interrelaciones entre los componentes del SIVJNR”, de este reporte.

¹²⁹ Así, por ejemplo, el Decreto Ley 588 de 2017 regula el funcionamiento de la CEV; el Decreto Ley 588 de 2017 regula el funcionamiento de la UBPD y la Ley 1922 de 2018 establece los procedimientos de la JEP.

¹³⁰ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016, pág. 131.

¹³¹ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 2 del artículo 1.

¹³² Decreto Ley 588 de 2017, artículo 1.

2. **Promover y contribuir al reconocimiento.** Esta labor se debe realizar en tres niveles. En primer lugar, respecto a las víctimas, lo cual implica su reconocimiento como sujetos de derechos. En segundo lugar, se requiere el reconocimiento de las responsabilidades individuales y colectivas de quienes participaron en el conflicto. Finalmente, en relación con la sociedad, el reconocimiento busca el rechazo de lo sucedido y la exigencia de que los hechos violatorios a los derechos humanos no se vuelvan a cometer.
3. **Promover la convivencia en los territorios.** Para ello, el trabajo de la CEV debe contribuir a crear un ambiente transformador en los territorios que permita la solución pacífica de los conflictos.

Como resultado de su mandato, la CEV elaborará un informe final que contendrá las recomendaciones y conclusiones de su trabajo¹³³. Por otro lado, se estableció que el acervo de declaraciones y documentos de la CEV no servirá para la imputación penal ante ninguna autoridad judicial ni tendrá valor probatorio¹³⁴.

A.2. Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD)

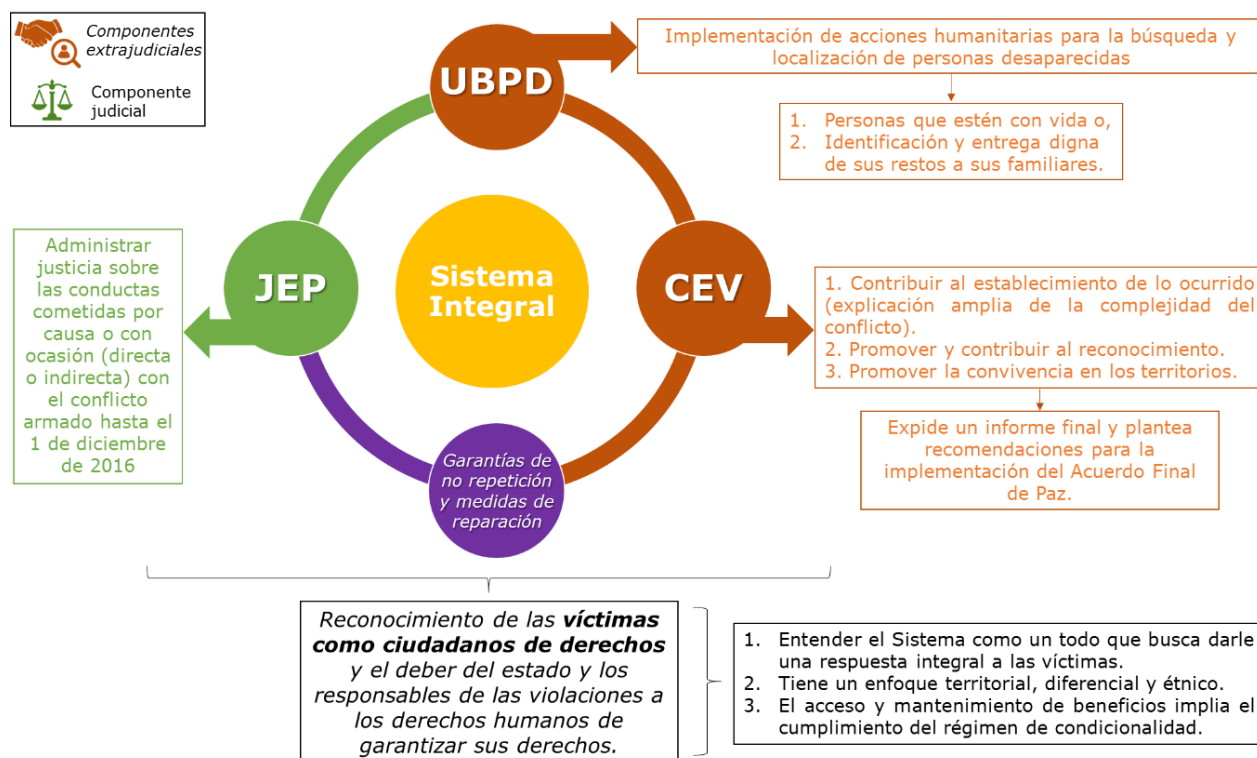
La UBPD es una entidad del sector justicia, autónoma e independiente, de naturaleza extrajudicial y con carácter humanitario. El objetivo de la UBPD es dirigir y coordinar las acciones humanitarias de búsqueda de personas desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, ya sea que estas se encuentren con vida o hayan fallecido. Cuando se establezca que una persona ha fallecido, la UBPD debe recuperar, identificar y hacer una entrega digna de los restos a sus familiares. En todo caso, la Unidad debe entregar a los familiares un reporte sobre la información obtenida en relación con la persona desaparecida.

Por otro lado, dado el carácter humanitario y no judicial de la UBPD, las labores que realice no sustituyen ni impiden la realización de investigaciones judiciales. De manera similar a lo que acontece con la CEV, la información que reciba o produzca la Unidad no puede ser usada para atribuir responsabilidades en procesos judiciales, ni tiene valor probatorio. Como excepción a lo anterior, las autoridades judiciales sí pueden requerir los informes técnico-forenses y los elementos materiales probatorios asociados al cadáver que produzca la UBPD¹³⁵.

¹³³ Decreto Ley 588 de 2017, artículo 13.5.

¹³⁴ Ibidem, artículo 4.

¹³⁵ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016, pág. 141; Decreto Ley 589 de 2017, artículo 3.



Gráfica 1. Fuente: elaboración propia.

B. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

La JEP es el tribunal encargado de administrar justicia y otorgar beneficios jurídicos a quienes se sometan al SIVJRNR y den cumplimiento al régimen de condicionalidad. La JEP fue diseñada como una jurisdicción autónoma y preferente¹³⁶, que no depende de ninguna de las ramas del poder público. Adicionalmente, tiene autonomía financiera y presupuestal¹³⁷.

El ámbito de competencia de la JEP se define por tres factores concurrentes:

- 1. Material:** la JEP conoce de los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado¹³⁸. Lo anterior incluye los delitos políticos y conexos, las graves violaciones a los derechos humanos, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.
- 2. Personal:** la JEP tiene competencia para conocer las conductas realizadas por tres grupos principales: (i) miembros de las FARC-EP¹³⁹, (ii) agentes del Estado miembros de la fuerza pública y (iii) agentes del Estado no miembros de la fuerza pública y terceros civiles¹⁴⁰.

¹³⁶ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016; Acto Legislativo 01 de 2017, artículos transitorios 5 y 6 del artículo 1.

¹³⁷ Acto Legislativo 01 de 2017, artículos transitorios 1 y 5 (párrafo 2) del artículo 1.

¹³⁸ Frente a la noción del conflicto armado, vale la pena traer a colación lo establecido por la Corte Constitucional colombiana en la sentencia C-781 de 2012. En esta sentencia la Corte concluyó que la noción de conflicto armado "lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un sentido amplio que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano". En un sentido similar se ha pronunciado la JEP, al respecto consultar: JEP, Sección de Apelación, TP-SA 021 de 21 de agosto de 2018, párr 24 y 25.

¹³⁹ El principal mecanismo para probar la pertenencia a la organización guerrillera es la inclusión en las listas elaboradas por las FARC-EP, con la verificación realizada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Igualmente, como lo ha determinado la Corte Suprema de Justicia Colombiana, en materia de beneficios de la Ley 1820 de 2016, los beneficios de la JEP también se extienden a otros sujetos investigados, acusados o condenados como miembros de las FARC-EP. Al respecto ver: Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Radicado 49979 del 19 de abril de 2017. M.P.: Luis Antonio Hernández Barbosa.

¹⁴⁰ Incluye personas que participaron en protestas sociales o disturbios públicos.

Ahora bien, el sometimiento a la JEP de un tercero civil o un agente del Estado no perteneciente a la fuerza pública siempre es voluntario¹⁴¹, según lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-674 de 2017¹⁴². No obstante, una vez la persona manifiesta su intención de someterse a la JEP, el sometimiento es “*integral, irreversible e irrestricto*”¹⁴³.

- 3. Temporal:** la JEP tiene competencia sobre los delitos cometidos durante el conflicto armado con anterioridad al 1 de diciembre de 2016. Igualmente, tiene competencia sobre las conductas amnistiables estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas, cometidas a partir del 1 de diciembre de 2016. Ni el Acuerdo Final de Paz, ni los textos legales para su implementación establecen la fecha de inicio del conflicto armado interno.

Al cumplirse estos tres factores, la JEP tiene competencia “prevalente” y “exclusiva”¹⁴⁴. Respecto de las competencias materiales y personales, cabe advertir que, aunque tiene jurisdicción “prevalente”, la JEP deberá priorizar los casos a partir de criterios de gravedad y representatividad de los delitos, condiciones de vulnerabilidad de las víctimas, enfoque diferenciado y grado de participación y responsabilidad en los hechos ilícitos¹⁴⁵.

Ahora bien, es importante resaltar que hasta tanto la JEP no profiera su decisión sobre la situación jurídica de una persona, la jurisdicción ordinaria debe seguir adelantando las investigaciones respecto de delitos de competencia de la JEP. No obstante, respecto de personas sometidas a la JEP, la jurisdicción ordinaria deberá abstenerse de: (i) proferir sentencias o providencias de determinación de responsabilidades, (ii) imponer medidas de aseguramiento, (iii) realizar citaciones para la práctica de diligencias judiciales y (iv) ordenar o practicar capturas¹⁴⁶.

B.1. Estructura de la JEP¹⁴⁷

La estructura principal de la JEP tiene dos niveles. El primer nivel está conformado por tres Salas de Justicia y el segundo nivel está integrado por cuatro Secciones que conforman el Tribunal para la Paz. El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre de la jurisdicción. Adicionalmente, la JEP cuenta con un órgano fiscal, la Unidad de Investigación y Acusación (UIA), una Secretaría Ejecutiva y un Grupo de Análisis de la Información (GRAI).

¹⁴¹ El artículo 47 de la Ley 1922 de 2018 establece el procedimiento para el sometimiento voluntario a la JEP. Al respecto se resalta la existencia de unos plazos para el sometimiento a la JEP, los cuales se cuentan a partir de la expedición de la Estatutaria de la JEP, la Ley 1957 de 2019, el 6 de junio de 2019.

¹⁴² Respecto de las personas que hayan ejercido la presidencia de la república, el parágrafo 1 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 establece la siguiente regla:

“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.”

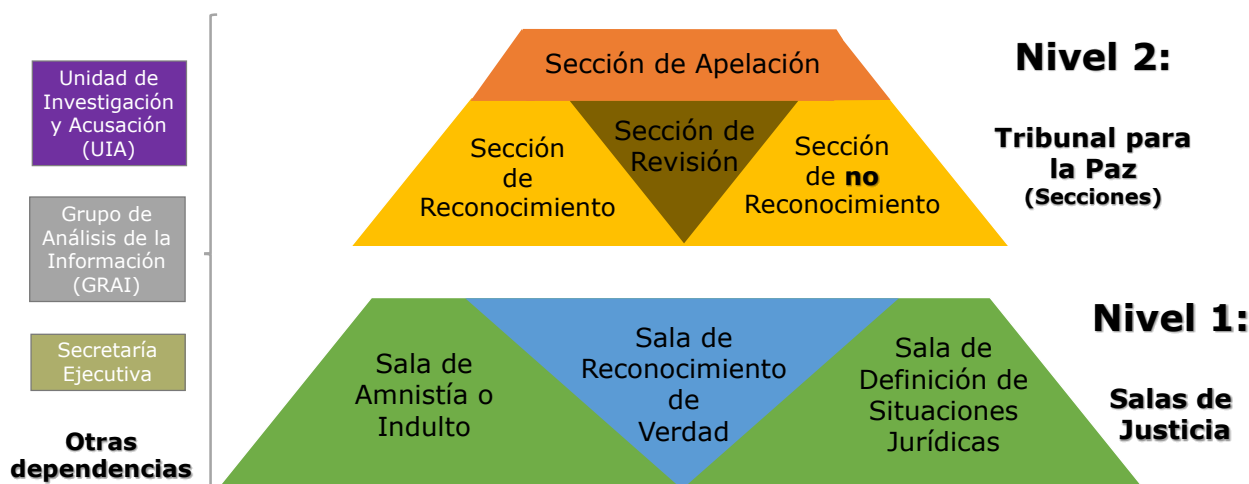
¹⁴³ JEP, Sección de Apelación, Auto TP-SA 019 de 21 de agosto de 2018.

¹⁴⁴ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 6 del artículo 1.

¹⁴⁵ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 7 del artículo 1 y el artículo 3; y Ley 1957 de 2019, artículo 19. A esos efectos, en junio de 2018, la JEP elaboró una “Guía de priorización de casos y situaciones en la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas”.

¹⁴⁶ Ley 1957 de 2019, artículo 79 (j). Al respecto también ver las sentencias C-025 de 2018 y C-080 de 2018 de la Corte Constitucional Colombiana.

¹⁴⁷ Más información sobre los procedimientos y funciones de la JEP puede ser consultados en los anexos B (“Régimen de penas, sanciones y medidas de extinción de la responsabilidad aplicables por la JEP”), C (“Procedimientos ante la JEP”) y D (“La amnistía, el indulto y la renuncia a la persecución penal”).



Gráfica 2. Fuente: elaboración propia.

En el **primer nivel**, cada una de las **Salas de Justicia** cumple funciones diferentes:

a. Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (Sala de Reconocimiento de Verdad)¹⁴⁸. Es considerada la puerta de entrada de la JEP, ya que su función es decidir si los hechos y conductas son competencia de la JEP. Igualmente, ante ella, los responsables de las violaciones a los derechos humanos hacen el primer reconocimiento de verdad y responsabilidad, cuya veracidad e integralidad también es evaluada por la Sala¹⁴⁹.

En los casos en los que haya pleno reconocimiento de verdad y responsabilidad, la Sala es la encargada de presentarle a la Sección de Reconocimiento del Tribunal para la Paz resoluciones de conclusiones en las que: (i) identifica las conductas más graves y representativas, (ii) individualiza a los responsables, (iii) realiza la calificación penal de las conductas y (iv) le propone a la Sección de Reconocimiento los proyectos de sanción para los responsables.

Ahora bien, como la Sala de Reconocimiento de Verdad debe concentrarse en los casos más graves y representativos, puede remitir a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas los casos de aquellas personas o conductas que no serán objeto de amnistía o indulto, ni serán incluidas en las resoluciones de conclusiones.

Por último, cuando la Sala determine que el reconocimiento de verdad y responsabilidad no fue completo o la persona no reconozca su responsabilidad, puede remitir el caso a la Unidad de Investigación y Acusación (UIA). Si la UIA determina que hay mérito, abre un procedimiento de juicio ante la Sección de no Reconocimiento del Tribunal para la Paz.

b. Sala de Amnistía e Indulto¹⁵⁰. Es la encargada de los procedimientos de amnistía e indulto¹⁵¹. En caso de que los delitos estén excluidos del ámbito de aplicación de la amnistía,

¹⁴⁸ Las funciones de la Sala están consagradas en el artículo 79 de la Ley 1957 de 2019. Asimismo, se puede consultar los artículos 27 y ss de la Ley 1922 de 2018.

¹⁴⁹ Sobre el procedimiento que adelanta la Sala de Reconocimiento de Verdad puede consultarse el anexo C.1, "Procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad", de este reporte.

¹⁵⁰ Las funciones de la Sala se encuentran consagradas en el artículo 81 de la Ley 1957 de 2019.

¹⁵¹ Además de este procedimiento, los artículos 15 a 18 de la Ley 1820 de 2016 establecieron un procedimiento para el otorgamiento de una "amnistía de iure", radicado en la jurisdicción ordinaria (Fiscalía General de la Nación y jueces). Este procedimiento fue establecido mientras se creaba la JEP y la Sala de Amnistía e Indulto entraba en funciones. En la práctica la inmensa mayoría de las amnistías e indultos a los ex combatientes de las FAR-EP han sido concedidas bajo ese procedimiento. Sobre los delitos amnistiables pueden consultarse el anexo D, "La amnistía, el indulto y la renuncia a la persecución penal", del presente reporte.

remite el caso a la Sala de Reconocimiento de Verdad. Asimismo, resuelve las solicitudes de sometimiento al SIVJRN de miembros de las FARC-EP, y de cumplirse los requisitos, también les otorga libertad condicionada¹⁵².

c. Sala de Definición de Situaciones Jurídicas¹⁵³. Es la encargada de definir la situación jurídica de quienes no son sujetos de amnistías, ni son incluidos en la resolución de conclusiones de la Sala de Reconocimiento de Verdad. Para ello, la Sala tiene la facultad de efectuar la calificación de la relación de una conducta con el conflicto armado.

Esta Sala resuelve la situación jurídica de quienes no hayan tenido una participación determinante en los casos más graves y representativos. Entre otras, esto incluye (i) la suspensión de la ejecución de la pena, (ii) la renuncia a la persecución penal u otro tipo de terminación anticipada de los procesos penales, disciplinarios o administrativos vigentes, y (iii) la definición del tratamiento que se dará a las sentencias impuestas previamente por la justicia.

Por otra parte, la Sala resuelve las solicitudes de sometimiento de agentes del Estado¹⁵⁴ y terceros civiles al SIVJRN, y de cumplirse con los requisitos, también les otorga libertad transitoria, condicionada y anticipada. Adicionalmente, frente a los miembros de la Fuerza Pública, la Sala puede otorgarles el beneficio de privación de la libertad en unidad militar o policial si no cumplen los requisitos para obtener la libertad transitoria, condicionada y anticipada¹⁵⁵. Es importante resaltar, que la Sala puede otorgar estos beneficios jurídicos de manera oficiosa¹⁵⁶.

Por último, la Sala también es la encargada de aplicar mecanismos de cesación de procedimientos con miras a la extinción de la responsabilidad, cuando se trate de contextos relacionados con el ejercicio del derecho a la protesta o disturbios internos.

Por su parte, el Tribunal para la Paz, el **segundo nivel**, es el órgano de cierre y la máxima instancia de la JEP. Está compuesto por cuatro **secciones**:

a. Sección de Primera Instancia en Caso de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (Sección de Reconocimiento)¹⁵⁷. Es la encargada de proferir las sentencias de primera instancia en los casos que haya reconocimiento de verdad y responsabilidad por parte de los perpetradores. Lo anterior, con base en la información suministrada por la Sala de Reconocimiento de Verdad en las resoluciones de conclusiones. Para esto, la Sección debe examinar "la correspondencia entre las conductas reconocidas, los responsables de las mismas y las sanciones a partir de la resolución proferida por la

¹⁵² Sobre este punto puede consultarse el anexo C.2, "Procedimientos para el otorgamiento de libertad de los comparecientes", de este reporte.

¹⁵³ Las funciones de la Sala se encuentran consagradas en el artículo 84 de la Ley 1957 de 2019. También se puede consultar la Ley 1820 de 2016, artículos 44 y ss.

¹⁵⁴ A la fecha, la Sala de Definición de Situación Jurídicas ha asumido las solicitudes de sometimiento de agentes del Estado, incluido de posibles responsables de graves violaciones a los derechos humanos. No obstante, la Sala de Reconocimiento de Verdad ha dicho que tiene la facultad de decidir sobre el sometimiento de agentes del Estado no miembros de la fuerza pública en algunos casos. Al respecto, la Sala de Reconocimiento ha manifestado lo siguiente:

"[de acuerdo con] lo establecido en el Acuerdo Final, el Proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia en la JEP y la Ley 1820 de 2016, cuando se trata de la solicitud voluntaria de acogimiento de un agente del Estado no integrante de la Fuerza Pública involucrado en los casos más graves y las conductas o prácticas más representativas, es la Sala de Reconocimiento la competente para conocer el asunto". (JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Auto 079 de 20 de noviembre de 2018 y Auto 027 de 26 de febrero de 2019).

¹⁵⁵ Sobre este punto puede consultarse el anexo C.2, "Procedimientos para el otorgamiento de libertad de los comparecientes", de este reporte.

¹⁵⁶ JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 24 a 35.

¹⁵⁷ Las funciones de la Sección se encuentran consagradas en el artículo 92 de la Ley 1957 de 2019.

Sala”¹⁵⁸. Una vez probada la correspondencia, la Sección impone la sanción respectiva y fija las condiciones y modalidades de ejecución de la sanción.

- b. Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (Sección de no Reconocimiento)**¹⁵⁹. Es la encargada de realizar los juicios contradictorios y de proferir sentencias en primera instancia en los casos en los que no haya reconocimiento de verdad y responsabilidad por parte de los perpetradores. El ejercicio de funciones de esta Sección se activa con la acusación que presenta la Unidad de Investigación y Análisis.
- c. Sección de Revisión de Sentencias (Sección de Revisión)**¹⁶⁰. Esta Sección cumple varias funciones, entre las cuales se destacan: (i) conocer en primera instancia las acciones de tutela instauradas contra la JEP, (ii) conocer del procedimiento de la garantía de no extradición¹⁶¹, (iii) realizar la revisión y la sustitución de las sanciones, investigaciones y sentencias impuestas por la jurisdicción ordinaria.
- d. Sección de Apelación**¹⁶². Esta Sección decide las impugnaciones de las sentencias proferidas por cualquiera de las secciones de primera instancia. Asimismo, es la segunda instancia de las decisiones apelables que profieran las Salas y la Sección de Revisión¹⁶³.

Adicionalmente, el artículo transitorio 15 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 establece la creación de una **Sección de Estabilidad y Eficacia de Resoluciones y Sentencias**. Esta Sección estará a cargo de garantizar la estabilidad y eficacia de las Resoluciones y Sentencias adoptadas por el componente de justicia del SIVJNR, así como de su cumplimiento después de que el Tribunal para la Paz haya concluido sus funciones. De conformidad con el mencionado artículo transitorio 15, esta Sección puede constituirse “sin limitación temporal alguna (...) en cualquier momento en que resulte necesaria”. Hasta la fecha, esta Sección no ha sido integrada.

Por último, las funciones de las **otras dependencias** que integran la estructura principal de la JEP son las siguientes:

- a. Unidad de Investigación y Acusación (UIA)**¹⁶⁴. Es el órgano fiscal de la JEP y tiene a su cargo la ejecución de las funciones de policía judicial de la JEP. La UIA tiene como funciones principales: (i) investigar y acusar, si hay mérito para ello, ante la Sección de no Reconocimiento del Tribunal para la Paz, a las personas cuyos casos le hayan sido remitidos por la Sala de Reconocimiento de Verdad; (ii) decidir las medidas de protección aplicables a víctimas, testigos y demás intervinientes y; (iii) solicitar la adopción de medidas de aseguramiento y medidas cautelares ante la Sección de no Reconocimiento del Tribunal para la Paz.
- b. Secretaría Ejecutiva**¹⁶⁵. Está encargada de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la JEP, bajo la orientación del órgano de gobierno y de la Presidencia de la JEP. Adicionalmente, es la encargada de garantizar la participación y representación de las

¹⁵⁸ Ley 1957 de 2019, artículo 92 (a).

¹⁵⁹ Las funciones de la Sección se encuentran consagradas en el artículo 93 de la Ley 1957 de 2019.

¹⁶⁰ Las funciones de la Sección se encuentran consagradas en el artículo 97 de la Ley 1957 de 2019.

¹⁶¹ Sobre la garantía de no extradición, consultar el artículo transitorio 19 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

¹⁶² Las funciones de la Sección se encuentran consagradas en el artículo 96 de la Ley 1957 de 2019.

¹⁶³ Frente a que decisiones son apelables, consultar el artículo 13 de la Ley 1922 de 2018.

¹⁶⁴ Las funciones de la Sección se encuentran consagradas en el artículo 87 de la Ley 1957 de 2019 y en los artículos 82 a 87 del Reglamento General de la JEP.

¹⁶⁵ Las funciones de la Secretaría se encuentran consagradas en el artículo transitorio 7 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, los artículos 111 y 112 de la Ley 1957 de 2019 y el artículo 2 de la Ley 1922 de 2018.

víctimas ante las Salas y las Secciones de la JEP, así como realizar el acompañamiento psicosocial durante el proceso judicial cuando sea necesario.

La Secretaría Ejecutiva fue creada en enero de 2017, un año antes de que entrara en funcionamiento el Tribunal para la Paz y las Salas de Justicia de la JEP, el 15 de enero de 2018. Durante esa fase “transitoria”, el Secretario Ejecutivo ejerció funciones judiciales y estaba facultado para adoptar medidas cautelares anticipadas para preservar documentos relacionados con el conflicto armado¹⁶⁶. Una vez entraron en funcionamiento las Salas de Justicia y el Tribunal para la Paz, las funciones judiciales del Secretario Ejecutivo fueron trasladadas a estos órganos¹⁶⁷.

- c. Grupo de Análisis de la Información (GRAI)¹⁶⁸.** Realiza el análisis sobre los contextos, las organizaciones, los patrones y las prácticas que se llevaron a cabo en el marco del conflicto armado. Lo anterior, con el fin de apoyar el trabajo que realizan las Salas y Secciones de la JEP.

B.2. Derechos de las víctimas en la JEP

Como ya se mencionó, el SIVJNR establece la “centralidad de las víctimas”¹⁶⁹ como principio rector. En lo que respecta a la JEP, su normativa deja claro que los derechos de las víctimas deben ser protegidos y garantizados, incluso en periodos de transición¹⁷⁰. En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2017 establece que dentro de los objetivos de la JEP está la satisfacción y la protección de los derechos de las víctimas¹⁷¹. Asimismo, dicho Acto Legislativo estipula que:

“[l]as 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”¹⁷².

Además, la normativa relacionada con el funcionamiento y el procedimiento de la JEP estableció como uno de sus principios rectores el principio “pro víctima”¹⁷³ y la “reparación integral a las víctimas”¹⁷⁴ como un criterio interpretativo. La “participación efectiva de las víctimas”¹⁷⁵ también es uno de los principios que rige el funcionamiento de la JEP. Para la garantía de este último principio, se estableció el deber de la JEP de adoptar medidas para que las víctimas (i) accedan a la información, (ii) cuenten con asistencia técnica y psicosocial, (iii) aporten pruebas e interpongan recursos y, (iv) sean protegidas en caso de que se generen situaciones de riesgo por su participación ante la jurisdicción. Lo anterior debe ser garantizado con una perspectiva de enfoque diferencial¹⁷⁶.

¹⁶⁶ Acto Legislativo 01 de 2018, artículo transitorio 7 del artículo 1.

¹⁶⁷ Reglamento General de la JEP, artículo 130.

¹⁶⁸ El GRAI fue creado a través del Acuerdo 004 de 2018 del Órgano de Gobierno de la JEP.

¹⁶⁹ Ver, entre otros: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, puntos 5.1.1.1.1 (CEV) y 5.1.2 (párrafo 6); Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 12 del artículo 1; Ley 1820 de 2016, artículos 6 y 14 y; Ley 1957 de 2019, artículo 13.

¹⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2018.

¹⁷¹ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 5 del artículo 1. En igual sentido ver la Ley 1957 de 2019, artículos 2 y 9.

¹⁷² Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 12 del artículo 1.

¹⁷³ Ley 1922 de 2018, artículo 1, literal d.

¹⁷⁴ Ley 1957 de 2019, artículo 7.

¹⁷⁵ Ley 1957 de 2019, artículo 14.

¹⁷⁶ Ley 1957 de 2019, artículos 14, 15, 17 y 18.

Sobre esa base, se pueden resaltar las siguientes facultades que tienen las víctimas en los procesos que se adelanten ante la JEP¹⁷⁷:

1. Ser beneficiarias de medidas específicas que materialicen sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición¹⁷⁸.
2. Ser reconocidas como víctimas y participar en los distintos procedimientos que se adelanten ante la JEP, como parte de su derecho a acceder a un recurso judicial efectivo¹⁷⁹. Esta participación debe ser garantizada con medidas diferenciales según las condiciones especiales de las víctimas, en particular, cuando se trate de víctimas de violencia sexual, víctimas menores de edad o pertenecientes a un grupo étnico¹⁸⁰.
3. Contar con acompañamiento psicológico y jurídico¹⁸¹.
4. Aportar pruebas e interponer recursos¹⁸².
5. Solicitar y recibir medidas de protección¹⁸³.
6. Participar en la definición de los proyectos de sanción con contenido restaurativo a cargo de los comparecientes de la JEP. Así, por ejemplo, en el procedimiento de determinación de verdad y responsabilidad¹⁸⁴, la Sala de Reconocimiento de Verdad debe incluir en la resolución de conclusiones el proyecto de sanciones con contenido reparador y de medidas restaurativas, el cual debe considerar las observaciones y propuestas de las víctimas¹⁸⁵.
7. Ser oídas en los supuestos de selección y priorización de casos¹⁸⁶.

Ahora bien, como regla general, la participación de las víctimas dentro de los distintos procedimientos ante la JEP está sujeta a su acreditación¹⁸⁷. La acreditación es un proceso a través del cual cualquiera de las Salas o Secciones que conforman la JEP reconocen la calidad de víctima de una persona y, como consecuencia, autorizan su participación dentro de uno o más procedimientos. Una vez acreditadas, las víctimas adquieren la calidad de intervinientes especiales¹⁸⁸. Es decir, las víctimas no son consideradas partes de los procesos ante la JEP¹⁸⁹. Por ello, las víctimas carecen de expresas y plenas facultades de un sujeto procesal con *estatus* procesal propio e independiente.

B.2.1. La presentación de informes por parte de organizaciones de víctimas

En el diseño de la JEP se previó una forma de participación *especial* ante la Sala de Reconocimiento de Verdad: la presentación de informes por parte de organizaciones¹⁹⁰ de

¹⁷⁷ Esta enunciación se basa en lo dispuesto en las distintas normas que rigen la JEP, lo cual no obsta para que las víctimas tengan los demás derechos establecidos por los estándares nacionales e internacionales sobre derechos de las víctimas.

¹⁷⁸ Acto Legislativo 01 de 2017, artículos transitorios 1 y 5 del artículo 1

¹⁷⁹ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 12 del artículo 1 y Ley 1957 de 2019, artículos 14 y 15.

Sobre este punto ver: Corte Constitucional, sentencias C-007 de 2018, C-674 de 2017 y C-080 de 2018.

¹⁸⁰ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 12 del artículo 1 y Ley 1957 de 2019, artículos 14, 16 y 18.

¹⁸¹ Ley 1957 de 2019, artículo 15.

¹⁸² Ley 1957 de 2019, artículos 14 y 144. Sobre este punto también ver: Corte Constitucional, Sentencias C-007 de 2018 y C-080 de 2018.

¹⁸³ Ley 1922 de 2018, artículo 22; Ley 1957 de 2019, artículo 17.

¹⁸⁴ Sobre el procedimiento que adelanta la Sala de Reconocimiento de Verdad puede consultarse el anexo C.1, "Procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad", de este reporte.

¹⁸⁵ Ley 1922 de 2018, artículos 27 y 27D.

¹⁸⁶ Ley 1922 de 2018, artículo 27D.

¹⁸⁷ Ley 1922 de 2018, artículo 3.

¹⁸⁸ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 12 del artículo 1.

¹⁸⁹ Al respecto ver: Ley 1922 de 2018, artículos 3 y 4.

¹⁹⁰ Respecto a que se entiende por organización, la Sala de Reconocimiento de Verdad ha establecido lo siguiente:

"(...) toda asociación o agrupación libre de personas que sean víctimas del conflicto armado colombiano o que representen o tengan la finalidad de proteger sus intereses; o tengan en común la promoción, protección y defensa de los derechos humanos. Esto incluye, entre otras, asociaciones espontáneas de víctimas, organizaciones de base, colectivos, plataformas, redes, organizaciones no gubernamentales, etc." (Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, Documento guía para la presentación de informes elaborados por organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de derechos humanos colombianas, 24 de mayo de 2018, pág. 5).

víctimas¹⁹¹. La presentación de informes ha sido considerada como un mecanismo de acceso a la justicia y “la primera expresión del derecho a la participación de las víctimas”¹⁹² ante la JEP.

En este tema debe recordarse que, dentro de los procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad¹⁹³, que siempre se inician ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, los informes presentados por las organizaciones de víctimas son de gran importancia. Los informes son uno de los insumos que utiliza la Sala para abrir un macro caso sobre hechos victimizantes o regiones del país altamente victimizadas.

De allí que, la Sala de Reconocimiento de Verdad ha considerado que la presentación de informes de organizaciones de víctimas cumple varios propósitos¹⁹⁴:

1. Activa y materializa el derecho al acceso a la justicia.
2. Activa la competencia de la JEP para la investigación de los hechos incluidos en el informe. No obstante, la JEP no puede declarar la responsabilidad penal de una persona solo con base en el contenido de un informe. Para la atribución de responsabilidad, la Sala de Reconocimiento de Verdad debe realizar una labor de contrastación con la información de otros informes, las versiones que rindan los comparecientes ante la JEP y el acervo probatorio recaudado.
3. Permite a la JEP conocer cuáles son los hechos por los cuales las organizaciones de víctimas consideran que se les han violado sus derechos humanos.
4. Permite reconocer a las organizaciones de víctimas capacidad para actuar en los procesos judiciales ante la JEP. En ese sentido, este mecanismo no está previsto para que las víctimas actúen de manera personal y directamente.
5. Facilita el cumplimiento de las funciones de la Sala de Reconocimiento de Verdad. En particular, las funciones relacionadas con (i) el contraste de información recibida por parte de las autoridades públicas, (ii) la realización de los análisis de contextos y los patrones de victimización, (iii) la identificación de los casos más graves y representativos y sus presuntos responsables; y (iv) la identificación de las víctimas.
6. Busca asegurar que las decisiones de la JEP materialicen el derecho a la justicia de las víctimas.

Ahora bien, los informes también generan obligaciones para la Sala de Reconocimiento de Verdad. En particular, la Sala debe garantizar el buen y adecuado uso de la información que le es suministrada. Por ejemplo, cuando para garantizar el derecho a la defensa y al debido proceso, la Sala ordena el traslado de los informes a personas presuntamente responsables de los hechos victimizantes de un macro caso, debe garantizar la seguridad de la información y la seguridad de las víctimas¹⁹⁵. Igualmente, los informes que se refieren a casos de violencia sexual deben ser tramitados con medidas especiales de confidencialidad¹⁹⁶.

Adicionalmente, vale la pena aclarar que las obligaciones en relación con los informes no empiezan desde su recepción sino desde el momento de su elaboración. En efecto, de oficio o a petición de parte, la Sala de Reconocimiento de Verdad debe adoptar las medidas adecuadas y

¹⁹¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, literal c y Ley 1957 de 2019, artículo 79, literal c.

¹⁹² Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, Documento guía para la presentación de informes elaborados por organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de derechos humanos colombianas, 24 de mayo de 2018, pág. 4.

¹⁹³ Sobre el procedimiento que adelanta la Sala de Reconocimiento de Verdad puede consultarse el anexo C.1, “Procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad”, de este reporte.

¹⁹⁴ Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, Documento guía para la presentación de informes elaborados por organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de derechos humanos colombianas, 24 de mayo de 2018, págs. 4, 12, 13.

¹⁹⁵ Ibidem, pág. 14.

¹⁹⁶ Ibidem, pág. 15.

pertinentes cuando, debido a la documentación, la elaboración o la presentación de informes, se genera un riesgo para la vida o la integridad personal de las víctimas o de otra persona¹⁹⁷.

Como mecanismo para promover y facilitar la presentación de informes, la Secretaría Ejecutiva tiene la obligación de diseñar e implementar “estrategias de divulgación, asesoría y acompañamiento a las organizaciones”¹⁹⁸. De igual manera, las víctimas pueden solicitar el acompañamiento técnico de la Secretaría Ejecutiva para la estructuración del informe, en especial, en lo referente a la sistematización de la información¹⁹⁹. Lo anterior, dado que una de las funciones de la Secretaría es garantizar la participación de las víctimas²⁰⁰.

Por otra parte, existe un límite temporal para la presentación de informes por parte de las organizaciones de víctimas. El plazo máximo para la entrega de informes es el 15 de marzo de 2020, que podrá ser prorrogado por la Sala de Reconocimiento de Verdad, en principio, hasta el 15 de marzo de 2021²⁰¹. Igualmente, de conformidad con su agenda de priorización de casos, la Sala de Reconocimiento de Verdad podrá indicar un calendario de fechas y plazos para la entrega de informes²⁰². La Sala determinará si de manera excepcional procede la recepción de informes que sean entregados por fuera del calendario que haya fijado²⁰³.

B.2.2. Reparación a las víctimas

En materia de reparación a las víctimas, la normativa que rige el SIVJNRN reconoce la obligación de reparar integralmente a las víctimas, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales. Igualmente, se determinó que su garantía de reparar a las víctimas no es solo responsabilidad de la JEP, sino de todo el SIVJNRN. Al respecto, el artículo transitorio 18 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 establece lo siguiente²⁰⁴:

“En el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el Estado garantizará el derecho a la reparación a las víctimas 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”.

Si bien el diseño del SIVJNRN implica que la reparación a las víctimas no se concentra en una sola institución, esto no quiere decir que la JEP no tiene un rol definido en esta materia. En particular, se estableció un enfoque de justicia restaurativa en las medidas que adopte la JEP para garantizar los derechos de las víctimas, incluido el derecho a la reparación. Sobre este punto, el artículo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 establece:

“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**

¹⁹⁷ Ibidem, pág. 18.

¹⁹⁸ Ibidem, pág. 19.

¹⁹⁹ Ibidem, pág. 12.

²⁰⁰ Ley 1957 de 2019, artículo 114, numeral 14.

²⁰¹ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 15 del artículo 1 y; Ley 1957 de 2019, artículo 80.

²⁰² Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, Documento guía para la presentación de informes elaborados por organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de derechos humanos colombianas, 24 de mayo de 2018, pág. 10.

²⁰³ Ibidem, pág. 11.

²⁰⁴ En igual sentido consultar: Ley 1957 de 2019, artículos 7 y 38.

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."²⁰⁵ (Subrayado fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, en materia de reparación hay dos elementos esenciales en la JEP: la justicia restaurativa y el carácter integral de las reparaciones. Ahora, en lo que respecta a la garantía de la reparación integral, la JEP tiene una limitante importante pues frente a los antiguos miembros de las FARC-EP y a los miembros de la Fuerza Pública, no puede imponer medidas de tipo indemnizatorio. Este tipo de reparación debe ser asumida por el Estado a través del programa masivo de reparaciones de la Ley 1448 de 2011²⁰⁶. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos transitorios 18²⁰⁷ y 26²⁰⁸ del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017.

Como excepción a lo dicho, la Corte Constitucional ha aclarado que, frente a los comparecientes voluntarios al sistema, es decir terceros civiles y agentes del Estado no pertenecientes a la Fuerza Pública, la JEP sí tiene competencia para decretar medidas de tipo indemnizatorio:

"Cuando se otorga la amnistía o el indulto a miembros de grupos guerrilleros o la renuncia a la persecución penal a miembros de la Fuerza Pública, se exime a los responsables de la obligación de indemnizar a las víctimas y, por consiguiente, contra ellos no proceden acciones judiciales con ese fin (par. del art. transitorio 18 del Acto Legislativo 01 de 2017 y art. 150-17 de la Constitución). Sin embargo, de acuerdo con el artículo transitorio 18 conservan la obligación general de reparar a las víctimas a través de medidas no indemnizatorias, las cuales pueden consistir en obligaciones de reparación impuestas por la JEP en cumplimiento de lo establecido en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición, como lo disponen los artículos 41 y 42 de la Ley 1820 de 2016. Estas obligaciones hacen parte de las condiciones que deben cumplir los responsables. (...) a diferencia de lo dispuesto respecto de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros de las FARC, el Acto Legislativo no extinguió la obligación de indemnizar los daños causados por los civiles o terceros."²⁰⁹ (Subrayado fuera de texto)

Es importante decir, que el hecho de que los antiguos integrantes de las FARC-EP no tengan el deber de indemnizar a título individual, no quiere decir que las FARC-EP no tengan el deber de indemnizar como grupo. Así, el Decreto Ley 903 de 2017 determinó que los bienes y activos de las FARC-EP serán usados para "la reparación material de las víctimas del conflicto, en el marco de las medidas de reparación integral"²¹⁰. Dentro de estos bienes se incluyen aquellos que estén en proceso de extinción de dominio²¹¹.

²⁰⁵ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 1 del artículo 1.

²⁰⁶ Al respecto ver: Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-080 de 2018.

²⁰⁷ En la parte pertinente, este artículo señala: "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".

²⁰⁸ El contenido del artículo es el siguiente: "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".

²⁰⁹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-080 de 2018.

²¹⁰ Decreto Ley 903 de 2017, artículo 4.

²¹¹ Corte Constitucional, Auto 155 de 2019.

Finalmente, como parte del componente del régimen de condicionalidad²¹², es obligación de la JEP verificar que quienes estén sometidos al SIVJNRN cumplan los siguientes deberes en materia de reparación²¹³:

1. Realizar actividades de contenido restaurador cuando se impone una sanción propia²¹⁴.
2. Entregar los bienes obtenidos como producto de actividades ilícitas²¹⁵. En el caso de los miembros de las FARC-EP, deben inventariar sus bienes y entregarlos para que sean usados para la reparación de las víctimas²¹⁶.
3. Aportar verdad plena y reconocer su responsabilidad²¹⁷ como medida de satisfacción. Esto incluye (i) ofrecer verdad en los hechos de los que tenga conocimiento como testigos, aunque no sean responsables, y (ii) contribuir a la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas.
4. Contribuir a la labor que adelante la CEV y la UBPD.
5. No cometer nuevos delitos ni hacer parte de grupos ilegales, como medida de no repetición.

B.2.3. Procuraduría General de la Nación y las víctimas

El numeral 7 del artículo 277 de la Constitución Política establece que es función de la Procuraduría General intervenir en los procesos que adelanten las autoridades judiciales “en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”. Esta función constitucional, en el ámbito de la JEP, se traduce en velar por el respeto y la garantía de los derechos de las víctimas. Lo anterior quedó expresamente reconocido en el artículo transitorio 12 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 y en el artículo 77 de la Ley 1957 de 2019.

Inicialmente, el Acto Legislativo 01 de 2017 establecía que la intervención de la Procuraduría dependía de una petición por parte de la magistratura de la JEP²¹⁸. No obstante, la Corte Constitucional, en la sentencia C-674 de 2017, determinó que esta restricción vaciaba de contenido la función de la Procuraduría, y dejaba desprotegidos los derechos de las víctimas. Por ello, la Corte Constitucional determinó que la Procuraduría tiene la facultad de decidir en qué procesos participa para cumplir sus funciones constitucionales.

Así las cosas, gracias a lo establecido por la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación tiene una amplia facultad para intervenir en los procedimientos y en las diligencias que desarrolle la JEP. Esto, a su vez, permite que se constituya como un mecanismo institucional encaminado a promover la garantía de los derechos de las víctimas, y a asegurar el respeto del sistema de frenos y contrapesos al interior de la JEP²¹⁹.

²¹² Sobre este punto ver *ut supra* la sección A, “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNRN)” de este capítulo.

²¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2018. Ver también, Ley 1957 de 2019, artículo 20.

²¹⁴ Las sanciones propias proceden cuando la persona que se ha sometido al SIVJNRN hace un pleno y exhaustivo reconocimiento de verdad y responsabilidad. Las sanciones tienen como mínimo de duración 5 años y un máximo de 8 años. Estas sanciones están constituidas por restricciones a la libertad de movimiento y/o de residencia. También incluyen la participación en la ejecución de programas a favor de las víctimas. Al respecto ver: Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 13 del artículo 1. Sobre las sanciones que imponen la JEP se puede consultar el anexo B, “Régimen de penas, sanciones y medidas de extinción de la responsabilidad aplicables por la JEP”, del presente reporte.

²¹⁵ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 5 del artículo 1.

²¹⁶ Decreto Ley 903 de 2017.

²¹⁷ En la Sentencia C-080 de 2018, la Corte Constitucional entendió que 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. El cumplimiento de esta condición no implica, sin embargo, la obligación de aceptar responsabilidades cuando no hubiere lugar a ello”.

²¹⁸ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 12 del artículo 1.

²¹⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-674 de 2017 y C-080 de 2018.

En este contexto, dada la especialidad y la importancia de la JEP para la garantía de los derechos de las víctimas y la consecución de la paz, la Procuraduría creó una procuraduría delegada que se encarga exclusivamente de intervenir en los procesos judiciales, así como de presentar los conceptos en las distintas diligencias al interior de la JEP ²²⁰. A junio de 2019, la Procuraduría ha utilizado sus facultades en diferentes procedimientos, incluyendo las audiencias de firma de acta de sometimiento²²¹, las versiones libres que rinden los comparecientes dentro de los macro casos de la Sala de Reconocimiento de Verdad²²², los incidentes de verificación de cumplimiento del régimen de condicionalidad²²³, el trámite de la garantía de no extradición²²⁴, entre otros. La Procuraduría también entregó un informe sobre los procesos disciplinarios realizados en el marco del conflicto armado²²⁵, y ha rendido conceptos sobre el otorgamiento de beneficios jurídicos²²⁶ y el sometimiento al SIVJNR²²⁷.

B.2.4. Casos de estudio

Con el fin de complementar la descripción normativa realizada en este capítulo, y con el propósito de ilustrar como ha sido la participación de las víctimas hasta junio de 2019, a continuación, se analizan tres ejemplos de la participación de las víctimas en distintos procedimientos que han sido llevados a cabo en la JEP²²⁸. Estos ejemplos se presentan a título ilustrativo. No agotan ni pretenden desarrollar un análisis global de la participación de las víctimas en la JEP.

²²⁰ Procuraduría General de la Nación, Resolución 052 de 2 de febrero de 2018.

²²¹ Entre otras audiencias, la Procuraduría participó en la audiencia de sometimiento al SIVJNR del General (r) Montoya Uribe ante la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, la cual es analizada en el siguiente acápite.

²²² Por ejemplo, ver: Procuraduría General de la Nación, Comparecencia de Rodrigo Londoño a la JEP es el primer paso para la verdad y la no repetición que reclaman las víctimas: Procuraduría, 14 de febrero de 2019.

(<https://www.procuraduria.gov.co/portal/comparecencia-rodrigo-londono-timochenko-jep-verdad-victimas-procuraduria.news>) Sobre el procedimiento que adelanta la Sala de Reconocimiento de Verdad, incluido el rol de la Procuraduría puede consultarse el anexo C.1, "Procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad", de este reporte.

²²³ Por ejemplo, ver: Procuraduría General de la Nación, Por incumplimientos de 'el paisa', Procuraduría pide a la JEP que ordene su captura y la pérdida de beneficios, 9 de abril de 2019.

(<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Por-incumplimientos-el-paisa-Procuraduria-JEP-que-ordene-su-captura-y-perdida-de-beneficios.news>)

²²⁴ Por ejemplo, ver: Procuraduría General de la Nación, Procuraduría apelará decisión de la JEP de conceder garantía de no extradición a 'Jesus Santrich', 15 de mayo de 2019.

(<https://www.procuraduria.gov.co/portal/procuraduria-apelara-decision-de-la-jep-de-conceder-garantia-de-no-extradicion-a-jesus-santrich.news>)

²²⁵ Procuraduría General de la Nación, Procuraduría entregó a la JEP primer informe sobre 1.588 procesos disciplinarios relacionados con el conflicto armado, 11 de diciembre de 2018.

(<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-entrego-a-la-jep-primer-informe-sobre-1.588-procesos-disciplinarios-relacionados-con-el-conflicto-armado.news>)

²²⁶ Por ejemplo, ver: W Radio, Procuraduría condiciona el ingreso de alias Sonia a la JEP, 8 de mayo de 2019

(<https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/procuraduria-condiciona-el-ingreso-de-alias-sonia-a-la-jep/20190508/nota/3900069.aspx>)

²²⁷ Por ejemplo, ver: Procuraduría General de la Nación, Procuraduría se opone a que general (R) Maza Márquez se acoja a la JEP, 21 de noviembre de 2018.

(<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-opone-general-Maza-Marquez-acoja-JEP.news>)

²²⁸ Durante la misión de alto nivel realizada en enero de 2019, diferentes actores con los que se entrevistaron los comisionados mencionaron la importancia de los casos que se analizan. Adicionalmente, dentro de las víctimas y abogados entrevistados se encontraban personas que hicieron parte de estos procedimientos y les contaron a los comisionados sus experiencias e impresiones sobre el desarrollo de estas actuaciones ante la JEP. Por otra parte, la representatividad de los casos también fue constatada por el cubrimiento que hubo en medios, dada las características de las víctimas y los victimarios.

Ahora bien, se debe aclarar que el hecho que estos casos se concentren principalmente en víctimas de agentes del Estado obedece a la manera en cómo se ha llevado a cabo la participación de las víctimas al interior de la JEP. En efecto, la participación de las víctimas de las FARC-EP se ha materializado principalmente en la presentación de informes y el acceso a las grabaciones de las versiones realizadas por miembros de las FARC-EP, dentro de los macro casos que adelanta la Sala de Reconocimiento de Verdad. Ambos temas, serán objeto de análisis en el capítulo V (Hallazgos) del presente reporte. Por último, es importante resaltar que lo manifestado por las víctimas de las FARC-EP entrevistadas por los comisionados fue un insumo para el análisis y las recomendaciones que se realizan sobre las medidas de reparación y medidas de protección a las víctimas, en el capítulo V.

Primer caso de estudio Audiencia de sometimiento al SIVJRNR del General (r) Montoya Uribe ante la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas	
Antecedentes generales del caso	Mario Montoya Uribe es un general de la reserva activa que comandó el Ejército Nacional colombiano durante 2006 y 2008. Su comandancia coincidió con el periodo en el que se incrementaron las ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros del Ejército. En efecto, en 2006, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos informó que había un incremento significativo en las denuncias por ejecuciones extrajudiciales presuntamente cometidas por miembros del Ejército. La Oficina también identificó la existencia de un patrón: las víctimas eran presentadas como integrantes de grupos armados ilegales abatidos en combate²²⁹. Para 2009, las cifras de ejecuciones extrajudiciales cometidas entre 2006 y 2008, le permitieron afirmar a la Oficina del Alto Comisionado que no se trataban de hechos aislados, sino de una práctica extensiva cometida por unidades militares a lo largo del país²³⁰. Para la Oficina, entre las razones que explicarían dicha práctica se encuentran: “La ausencia de un control eficaz por los comandantes militares (...) Los incentivos económicos, días de descanso y reconocimientos otorgados sin control ni supervisión previa a quienes presentaron como resultados “muertos en combate” pudieron también alentar la repetición de esta preocupante práctica. Al mismo tiempo, la ausencia de un claro mensaje de condena al interior del Ejército pudo haber permitido la perpetuación de estas violaciones”²³¹. En esa misma línea, la organización de derechos humanos <i>Human Rights Watch</i> ha afirmado que existe evidencia de ejecuciones extrajudiciales cometidas por subordinados del general Montoya Uribe desde 2001²³². Igualmente, la organización ha señalado que el general instruyó a sus subalternos a destruir evidencia sobre las ejecuciones²³³. Por estos hechos, así como por denuncias por desaparición forzada y detención ilegal de personas, le fueron abiertas múltiples investigaciones en la justicia ordinaria al general Montoya Uribe. A pesar de los avances investigativos en los distintos procesos penales, el general Montoya Uribe no ha sido imputado formalmente por ningún delito. Por su parte, el general Montoya Uribe siempre ha negado responsabilidad sobre cualquier actuación ilegal cometida bajo su comandancia.
Objeto de la actuación	El 17 de julio de 2018, el general Montoya Uribe presentó un escrito en el que manifestó su intención de someterse a la JEP por el proceso penal que

²²⁹ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 5 de marzo 2007, A/HRC/4/48, Anexo I, párr 1.

²³⁰ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, reporte anual, 19 de febrero 2009, A/HRC/10/032, párr 12.

²³¹ Ibidem, párr 14.

²³² José Miguel Vivanco, Una Carrera Militar Marcada por Falsos Positivos, 17 de noviembre de 2018.

(<https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/historia/una-carrera-militar-marcada-por-falsos-positivos-68887>)

²³³ José Miguel Vivanco, El Problema Grande Que El General Montoya Quería Ocultar, 27 de octubre de 2018.

(<https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/historia/el-problema-grande-que-el-general-montoya-queria-ocultar-68586>)

ante la JEP	cursaba en su contra en la Fiscalía Tercera Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, cuyo radicado era 13797-3²³⁴. La determinación acerca de si una persona puede someterse a la JEP requiere determinar preliminarmente si la JEP tiene competencia. Es decir, se debe analizar si existen hechos o conductas que posiblemente se cometieron con causa o con ocasión del conflicto armado interno antes de 1 de diciembre de 2016 (factor material y temporal), y si la persona reúne las calidades para someterse (factor personal)²³⁵. Una vez estos tres factores se encuentran probados, la persona puede someterse a la JEP. Para formalizar y protocolizar este sometimiento, se ha establecido la firma de un acta que señala que la persona queda sometida al régimen de condicionalidad²³⁶. Asimismo, el acta contiene el compromiso de la persona de contribuir con la verdad plena, la reparación y las garantías de no repetición. Este compromiso debe ser claro, concreto y programado²³⁷. Ahora, en el momento que una persona se somete a la JEP, no se exige que haga una contribución a la verdad o que admita su responsabilidad por los hechos y las conductas cometidas en el marco del conflicto armado. Esto será exigible para adquirir o mantener tratos especiales en otras etapas de los procesos ante la JEP y del SIVJNR²³⁸. No obstante, el compromiso presentado sí debe contener los elementos necesarios, la “materia prima”, que permita su exigibilidad en las etapas posteriores del proceso²³⁹. Por último, es menester mencionar que no hay ninguna norma que establezca que la firma del acta debe realizarse en una audiencia. La suscripción del acta puede hacerse de manera administrativa ante la Secretaría Judicial de la respectiva Sala de la JEP.
Antecedentes específicos relacionados con la JEP	Dada la calidad de agente de Estado del general Montoya Uribe, la decisión sobre la aceptación o rechazo de la solicitud de sometimiento le correspondió a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. Al respecto, mediante Resolución del 1 de agosto de 2018, la Sala de determinó que el 28 de agosto de 2018 se llevaría a cabo la audiencia para la suscripción del acta de sometimiento del general Montoya Uribe. Adicionalmente, en la Resolución se ordenó a la Secretaría Ejecutiva de la JEP identificar y ubicar a las víctimas del proceso penal con radicado 13797-3. Posteriormente, el 17 de agosto de 2018, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas expidió una resolución en la cual le solicitó a la Fiscalía General de la Nación²⁴⁰ información sobre el proceso penal y las víctimas del radicado 13797-3.

²³⁴ Se trata de una investigación por la ejecución extrajudicial de Daniel Padilla, el 4 de abril de 2007.

²³⁵ Sobre los factores ver *ut supra* la sección B, “*Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)*” de este capítulo.

²³⁶ Téngase presente que cualquiera de los beneficios que obtiene una persona dentro de la JEP, no se adquieren o se mantienen incondicionalmente. Por el contrario, para obtener y mantener los beneficios del SIVJRN se requiere dar cumplimiento al régimen de condicionalidades. Sobre este punto ver *ut supra* la sección A, “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR)” de este capítulo.

²³⁷ Sobre este punto ver: JEP, Sección de Apelación, TP-SA 019 de 21 de agosto de 2018 y TP-SA 021 de 21 de agosto de 2018.

²³⁸ JEP, Sección de Apelación, TP-SA 019 de 21 de agosto de 2018.

²³⁹ JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 174.

²⁴⁰ De conformidad con el artículo 250 de la Constitución colombiana, la Fiscalía General de la Nación tiene como función principal “adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito”.

	El 22 de agosto de 2018, al no recibir información sobre las víctimas y su ubicación por parte de la Secretaría Ejecutiva de la JEP ni de la Fiscalía General de la Nación, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas decidió aplazar la audiencia para la suscripción del acta de sometimiento. La Sala estableció como nueva fecha el 13 de septiembre de 2018. El 28 de agosto de 2018, la Fiscalía Tercera Delegada ante la Corte Suprema de Justicia envió la información sobre el proceso penal con radicado 13797-3. Asimismo, la Fiscalía Tercera Delegada informó que se encontraba adelantando otras investigaciones en contra del general Montoya Uribe, por hechos relacionados con violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El mismo día, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas comisionó a la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) para que realizara diligencias de inspección judicial a los procesos judiciales contra el general Montoya Uribe en la Fiscalía Tercera Delegada ante la Corte Suprema de Justicia. Entre otros aspectos, el objetivo de la inspección era identificar y ubicar a las víctimas. Del 30 de agosto al 7 de septiembre de 2018, la UIA realizó la inspección judicial solicitada, y determinó que existían cuatro procesos contra el general Montoya Uribe en la Fiscalía Tercera Delegada ante la Corte Suprema de Justicia. No obstante, por el volumen de los procesos, la UIA no pudo terminar la inspección judicial ni identificar a todas las víctimas que se encontraban en los cuatro procesos. Con la identificación preliminar de algunas víctimas en los procesos ante la Fiscalía Tercera, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas inició el proceso de notificación a las víctimas y a sus abogados sobre la realización de la audiencia de firma del acta de sometimiento. Igualmente, solicitó a las víctimas que aportaran prueba sumaria que permitiera su acreditación ante la JEP y el poder debidamente otorgado a sus abogados. Paralelamente, la Sala citó a algunos de los abogados de las víctimas a una reunión previa para explicar el sentido y el trámite de la audiencia de sometimiento. La Sala también realizó una reunión previa con los abogados del general Montoya Uribe.
Desarrollo de las actuaciones ante la JEP	La audiencia de sometimiento del general Montoya Uribe se llevó a cabo en dos fechas: el 13 de septiembre de 2018 (parte uno) y el 17 de octubre de 2018 (parte dos). De igual manera, en el tiempo intermedio entre ambas audiencias, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas realizó actuaciones procesales relevantes (parte intermedia)²⁴¹. <u>PARTE UNO</u> La audiencia del 13 de septiembre de 2018 se enfocó en la lectura de la Resolución 282 de 2018 en la cual se realizó la acreditación de algunas víctimas y el reconocimiento de la personería jurídica a sus abogados. Igualmente, en la mencionada Resolución se negó la calidad de víctimas a algunas personas. Lo anterior, al considerar la Sala que no habían aportado

²⁴¹ La descripción que a continuación se realiza de la audiencia de firma del acta de sometimiento se centra en los principales aspectos en consideración a los derechos de las víctimas. En ese sentido, algunos aspectos procedimentales no son mencionados con el fin dar mayor claridad al relato.

	prueba suficiente para lograr su acreditación como víctimas. Luego de la lectura de la Resolución 282 de 2018, la Sala dio el uso de la palabra al abogado defensor del general Montoya Uribe, a los abogados representantes de las víctimas acreditadas y a la Procuraduría General de la Nación²⁴², para que se pronunciaron sobre su contenido y, de considerarlo necesario, presentaran los recursos procedentes²⁴³. El abogado defensor del general Montoya Uribe objetó la acreditación de las víctimas. En primer lugar, argumentó que el reconocimiento de las víctimas en la justicia ordinaria no era vinculante para la JEP. Por ello, el hecho de que una víctima hubiera sido reconocida en la jurisdicción ordinaria no implicaba que debía ser reconocida de manera automática en la JEP. En segundo lugar, manifestó que no existía subordinación entre los autores materiales de los delitos y el general Montoya Uribe. Esto, por cuanto según las reglas del derecho operacional, solo los comandantes de división podían ser considerados subordinados del general Montoya Uribe. En otras palabras, los delitos cometidos por los subordinados de sus subordinados no podrían serle imputables. Por último, el abogado defensor dijo que, en todo caso, la subordinación no era suficiente para atribuir responsabilidad. Por su parte, los abogados representantes de las víctimas también manifestaron su inconformidad con la Resolución 282 de 2018, pero por razones distintas a las de la defensa. Por ejemplo, un abogado de una víctima no acreditada por la Sala resaltó que en varias decisiones de la justicia ordinaria se había reconocido la calidad de víctima de la persona que representaba. Otro abogado manifestó que su apoderada no era mencionada en la Resolución. Sin embargo, sí había sido citada para la audiencia y había entregado la documentación necesaria para lograr su acreditación. Además, hubo un consenso general entre los abogados representantes de las víctimas sobre que los argumentos presentados por el abogado defensor del general Montoya Uribe no deberían ser acogidos por la Sala. Sobre el particular, los representantes subrayaron que en la audiencia de la firma del acta de sometimiento no se analiza la responsabilidad de la persona. Por otra parte, un grupo de abogados representantes de las víctimas le informó a la Sala que habían interpuesto un recurso de nulidad contra la audiencia²⁴⁴. Entre otras razones, los abogados pidieron la nulidad porque no se había acreditado y convocado a todas las víctimas identificadas en los procesos que se adelantaban en la justicia ordinaria. En lo que respecta a la Procuraduría General de la Nación, su representante hizo hincapié en que el proceso del general Montoya Uribe ante la JEP se encontraba en una etapa preliminar y no era pertinente hacer un análisis
--	--

²⁴² Recuerde que de conformidad con el artículo 277 de la Constitución Política, una de las funciones de la Procuraduría General de la Nación es "intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales". Adicionalmente, el artículo transitorio 12 del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2017 estableció que la Procuraduría tiene a cargo "la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz".

²⁴³ Dada la naturaleza de la decisión procedían los recursos de reposición y apelación.

²⁴⁴ De manera adicional, los representantes de las víctimas también propusieron una excepción de inconstitucionalidad contra el artículo 75 de la ley 1922 de 2018, que había sido invocado como uno de los fundamentos de la audiencia. Esta norma contenía una disposición que permitía la creación de salas especiales de juzgamiento para militares. La solicitud de aplicación de la excepción de inconstitucionalidad fue negada por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. Posteriormente, la disposición fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional.

sobre responsabilidades.

En este punto, después de casi tres horas y media de audiencia, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas suspendió la audiencia para estudiar los recursos presentados por el abogado defensor y los abogados representantes de las víctimas en contra la Resolución 282 de 2018. En consecuencia, la audiencia se suspendió sin reconocer a todas las víctimas presentes, algunas de las cuales, como lo hizo saber a la Sala uno de los abogados, venían de zonas alejadas del país y afrontaban riesgos de seguridad.

PARTE INTERMEDIA

Con el objetivo de lograr una mayor participación de las víctimas en la segunda parte de la audiencia, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas determinó dar mayor publicidad a la realización de la audiencia. Para ello, el 26 de septiembre de 2018, la Sala publicó un edicto a través del cual hizo una convocatoria masiva a las víctimas de los hechos por los cuales era investigado el general Montoya Uribe en la justicia ordinaria.

En el edicto, les solicitó a las víctimas que allegaran la documentación pertinente para poder ser acreditadas y participar en la audiencia. El edicto fue publicado en despachos judiciales de Bogotá y Medellín, y en la página web de la JEP.

Por otro lado, el 12 de octubre y el 16 de octubre de 2018, la Sala emitió tres resoluciones por medio de las cuales acreditó a más de cuarenta víctimas. La notificación de estas resoluciones no se había realizado cuando se dio inicio a la audiencia el 17 de octubre de 2018.

PARTE DOS

El 17 de octubre de 2018, se reanudó la audiencia de sometimiento del general Montoya Uribe. Según lo dispuesto por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, la audiencia se transmitió de manera simultánea en un salón en la ciudad de Medellín donde estaban reunidas un grupo de víctimas con sus representantes.

La audiencia inició con la presentación protocolaria de los intervinientes. Un grupo de víctimas y sus representantes fueron incluidas en esta presentación, algunas de ellas no habían sido notificadas si se encontraban acreditadas.

Cincuenta minutos después, cuando terminaron las presentaciones, la Sala procedió a resolver los recursos formulados a la Resolución 282 de 2018²⁴⁵. Al respecto, la Sala no acogió los argumentos presentados por el abogado defensor en relación con el no reconocimiento de las víctimas. Para la Sala, al ser el sometimiento una etapa previa, en ella no se discute el contenido y el alcance de las presuntas conductas, ni de las investigaciones o los procesos por los que ha sido investigada una persona. En esa misma línea, la Sala

²⁴⁵ En este punto, es pertinente recordar que los recursos fueron presentados por el abogado defensor del general Montoya Uribe y los abogados de los representantes de las víctimas, en la audiencia del 13 de septiembre de 2018.

enfaticó el carácter integral del sometimiento que cubre todos los delitos cometidos por la persona en el marco del conflicto, y no solo el proceso por el que la persona decide someterse a la JEP. Por otro lado, la Sala modificó parcialmente lo decidido en la Resolución 282 de 2018 y procedió a acreditar a una víctima cuya acreditación había sido previamente negada.

En ese estado de la diligencia, la Sala anunció que, de conformidad con el orden del día establecido, se procedería a la firma del acta de sometimiento por parte del general Montoya Uribe. El anuncio generó inconformismo entre las víctimas y sus representantes.

Una de las abogadas representantes de las víctimas tomó la palabra y le manifestó a la Sala que proceder a la firma del acta de sometimiento daba prevalencia a los intereses del general Montoya Uribe por encima de los intereses de las víctimas. La abogada dejó constancia que muchas víctimas que se encontraban presentes no habían sido acreditadas y que no habían obtenido respuesta por parte de la Sala. Por ello, el procedimiento establecido por la Sala desmotivaba y defraudaba las expectativas de las víctimas que esperaban ser reconocidas en la audiencia.

A pesar de lo anterior, la Sala insistió en mantener el orden de la audiencia previamente fijado y manifestó que las víctimas tendrían un espacio para intervenir hacia el final de la audiencia.

En razón a esta determinación, una de las víctimas presentes pidió la palabra para informar a la Sala que se retiraba de la audiencia porque no había sido acreditada como víctima, y se le estaba dando prioridad a los intereses del general Montoya Uribe. De manera paralela, varias víctimas y representantes de las víctimas se retiraron de la audiencia.

Al ver la situación, la Sala puso de manifiesto que previo a la audiencia había emitido tres resoluciones por las cuales había acreditado a algunas víctimas. Con el fin de dar más claridad a las víctimas, la Sala procedió a leer las resoluciones y aclaró que las mismas se encontraban en proceso de notificación.

Terminada la lectura de las resoluciones, otra de las abogadas representantes de las víctimas pidió la palabra y manifestó que en las resoluciones leídas no se encontraban las víctimas que ella representaba y que estaban en la audiencia. La abogada resaltó que había entregado los documentos requeridos a tiempo. Por ello, solicitó a la Sala que le informara si sus representadas no iban a ser reconocidas, para retirarse de la audiencia.

Frente a lo manifestado por la abogada, la Sala dijo que al final de la audiencia se explicarían las razones por las cuales no se habían acreditado algunas víctimas. La Sala agregó que, tanto la abogada como las víctimas que representaba, estaban en su derecho de retirarse de la audiencia si así lo consideraban pertinente.

Al no recibir una respuesta satisfactoria, la abogada procedió a retirarse de la audiencia. Al mismo tiempo, abandonaron la audiencia otras víctimas y otros representantes de víctimas que estaban en Bogotá y en el salón de Medellín. El salón de Medellín quedó completamente vacío.

	A pesar de la situación, la audiencia continuó y se procedió a la firma del acta de sometimiento por parte del general Montoya Uribe. El acta no contenía obligaciones en concreto o detalladas. Por el contrario, establecía, en términos generales y de manera sucinta, el deber del general Montoya Uribe de: (i) contribuir a la verdad, la reparación y a la no repetición, (ii) acudir a los requerimientos que le haga la JEP y el SIVJNR y, (iii) comunicar sobre sus cambios de residencia. El general Montoya Uribe no hizo ningún pronunciamiento sobre los compromisos adquiridos con la firma del acta. Una vez firmada el acta de sometimiento, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas enfatizó que la parte sustancial y procesal del sometimiento del general Montoya Uribe empezaría ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, a la cual se le trasladaría el caso²⁴⁶. En particular, la Sala resaltó que, ante la Sala de Reconocimiento, continuaría la acreditación de las 450 víctimas identificadas²⁴⁷, algunas de las cuales ya habían presentado solicitud de acreditación, así como de otras víctimas que luego se identificarán. La Sala también destacó que en la Sala de Reconocimiento existía un macro caso (el caso 003: <i>Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado</i>) en el que debería analizarse las conductas y los hechos presuntamente cometidos por el general Montoya Uribe. En ese mismo sentido, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas le informó al general Montoya Uribe que ante a la Sala de Reconocimiento podría decidir si aceptaba o no la responsabilidad sobre los hechos por los que había sido investigado en la justicia ordinaria. Superada la etapa relacionada con la firma del acta de sometimiento, la Sala comunicó su decisión sobre la solicitud de nulidad presentada por varios de los abogados representantes de víctimas. Para la Sala, no se producía nulidad alguna al no haberse notificado a todas las víctimas del proceso en la justicia ordinaria. El argumento principal fue que la acreditación de las víctimas era un proceso progresivo, que no se agotaba ante la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. Por el contrario, la identificación y acreditación de las víctimas continuaría en la Sala de Reconocimiento donde las víctimas tendrían más instancias de participación. Adicionalmente, la Sala recordó que la comparecencia de las víctimas no era requisito para el sometimiento, y que la Procuraduría General de la Nación protegía los intereses de las víctimas indeterminadas²⁴⁸. Para finalizar la audiencia, la Sala permitió la intervención de las víctimas y sus representantes. Los pocos representantes de las víctimas que todavía se encontraban presentes, le manifestaron a la Sala sus inconformidades con el desarrollo de la audiencia.
--	---

²⁴⁶ Sobre este traslado, recuérdese que la Sala de Reconocimiento de Verdad es considerada la puerta de entrada de la JEP puesto que tiene como función decidir si los hechos y conductas son competencia de la JEP. Igualmente, ante ella, los responsables de las violaciones a los derechos humanos hacen el primer reconocimiento de verdad y responsabilidad, cuya veracidad e integralidad también es evaluada por la Sala.

Al respecto ver *ut supra* la sección B.2., "Estructura de la JEP" de este capítulo.

²⁴⁷ En un momento posterior de la audiencia, la Sala mencionó que se encontraban identificadas 550 víctimas.

²⁴⁸ Esta decisión fue confirmada por la Sección de Apelación que, entre otras cosas, manifestó: "La intervención de víctimas debe guardar proporción con las características, propósitos y relevancia de cada momento procesal. Si bien resulta imperioso favorecer su participación, esa meta debe armonizarse con el logro de otros intereses, igualmente decisivos. Según lo ha puesto de presente la Corte Constitucional, la actuación masiva de las víctimas podría obstruir el desenvolvimiento de una jurisdicción estrictamente temporal y, por esa vía, amenazar los derechos de todos los que ante ella se presentan incluidas las víctimas mismas. Por ese motivo, en etapas iniciales no está previsto el despliegue pleno y protagónico de la participación". Al respecto ver: JEP, Sección de Apelación, Auto TP-SA 131 de 2019 de 20 de marzo de 2019, párr 31.

	Para los representantes, la convocatoria que hizo la Sala a la audiencia de sometimiento generó unas expectativas a las víctimas que no fueron cumplidas. Entre otras razones, adujeron que la Sala no realizó la acreditación de todas las víctimas determinadas en la justicia ordinaria y tampoco resolvió las peticiones que presentaron otras víctimas que buscaban ser reconocidas. Los representantes señalaron que la Procuraduría General de la Nación no podía representar los intereses de las víctimas plenamente identificadas, las cuales deberían tener derecho a nombrar un abogado. Los representantes también cuestionaron el objeto y el fundamento normativo de la audiencia. En particular, consideraron que se trataba de una audiencia no reglada²⁴⁹ y que no tenía sentido su convocatoria si el objetivo era solo la firma del acta de sometimiento que era un trámite secretarial. Sobre este punto, uno de los representantes resaltó que, previo a la audiencia, la Sala repartió un folleto que indicaba que el general Montoya Uribe presentaría un plan con las formas de contribución a la verdad y las modalidades de reparación y garantías de no repetición²⁵⁰. Esto no sucedió. Por otro lado, un representante de las víctimas le comunicó a la Sala que un policía que estaba presente en la audiencia le había impedido a una de las víctimas sacar la fotografía de su familiar fallecido, aduciendo razones de seguridad. Si bien posteriormente la víctima pudo mostrar la fotografía de su familiar durante la audiencia, el representante consideró que lo sucedido fue una forma de revictimización. Por su parte, la representante de la Procuraduría General de la Nación intervino y expresó la importancia de que en el futuro la JEP considere las expectativas de las víctimas en el momento en el que las cita a una audiencia. Así pues, luego de más de tres y horas y media de audiencia, la Sala dio por finalizada la audiencia. No hubo ninguna intervención por parte de las víctimas.
Garantía de los derechos de las víctimas en el trámite	A pesar de que la audiencia buscaba ser un escenario de participación para las víctimas, la forma en la que se desarrolló no permitió cumplir con este objetivo. Por el contrario, la audiencia les creó falsas expectativas a las víctimas, por varias razones. En primer lugar, si bien desde el principio la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas manifestó que el objeto de la audiencia era el sometimiento del general Montoya Uribe, esto no fue suficiente para que las víctimas entendieran el alcance de la audiencia. Más aún, si se considera que la Sala manifestó que se presentaría un plan con las formas de contribución a la verdad y las modalidades de reparación y de garantías de no repetición por parte del General Montoya Uribe. Al respecto, se debe considerar la complejidad de la estructura de la JEP. En

²⁴⁹ Para la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, el fundamento para citar la audiencia era el artículo 9 y 75 de la Ley 1922 de 2018. En particular, el artículo 9 establece que “las actuaciones y procedimientos que adelanten las Salas y Secciones de la JEP podrán realizarse de manera escrita u oral”. No obstante, para uno de los representantes de víctimas que intervino en la audiencia, el fundamento era insuficiente pues no establece el procedimiento que en específico que se debe seguir en la audiencia (objeto de la audiencia, etapas, entre otras). Adicionalmente, según lo manifestado por el representante, este vacío normativo contribuyó a que las víctimas no tuvieran claridad sobre su participación.

²⁵⁰ En el mismo sentido, la JEP publicó una nota de prensa 72 del 11 de septiembre de 2018.

efecto, la distribución de las funciones y las competencias al interior de la JEP conlleva a que varias Salas y Secciones tengan competencia sobre los mismos hechos y conductas. A esto se suma que los procedimientos que adelantan la JEP no tienen paralelo con los trámites de la justicia ordinaria. En ese sentido, no es fácil para una persona con pocos conocimientos acerca del funcionamiento de la JEP, entender el alcance de la firma de un acta de sometimiento.

En segundo lugar, la audiencia fue el primer encuentro que las víctimas tuvieron con el general Montoya Uribe. Lo cual para muchas constituía un hecho histórico, que habían esperado durante muchos años al ser un alto oficial del Ejército. Era razonable esperar que las víctimas quisieran tener algún tipo de incidencia durante la audiencia, y no ser solo espectadoras de la firma de un acta mediante la cual el general Montoya Uribe podría empezar a recibir beneficios de la JEP. Para las víctimas, la audiencia era un escenario donde se haría un reconocimiento de responsabilidad y de su condición de víctimas. Esta creencia se arraigó con la convocatoria masiva que realizó la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas en la que invitó a las víctimas a participar en la audiencia y a buscar su acreditación.

En tercer lugar, la Sala no definió de manera adecuada el objetivo de la audiencia y los momentos de acreditación para las víctimas. Lo cual se vio reflejado en varios momentos de las audiencias del 13 de septiembre y del 17 de octubre de 2018. Por ejemplo, el abogado defensor cuestionó la acreditación otorgada a algunas víctimas. Esto no solo escapaba del objeto de la audiencia, sino que lesionó la legitimidad de la JEP al permitir que el primer encuentro entre las víctimas y un posible perpetrador, fuera un escenario de desconocimiento de su condición de víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Adicionalmente, la falta de información sobre la acreditación de las víctimas llevó a que muchas de ellas se retiraran de la audiencia, lo que también afectó la legitimidad de la JEP como garante de los derechos de las víctimas.

En cuarto lugar, la Sala no definió el alcance y el contenido de la participación de las víctimas en la audiencia de firma de un acta de sometimiento. En efecto, la Sala no tomó las medidas necesarias para garantizar una participación efectiva de las víctimas, con posibilidades de tener consecuencias sobre el procedimiento que se adelantaba. Lo cual, a su vez, hubiera contribuido a que las víctimas entendieran el fin de la audiencia.

Específicamente, la Sala pudo haber requerido que las víctimas y sus representantes se pronunciaran, al menos, sobre dos puntos: (i) el cumplimiento de requisitos por parte del general Montoya Uribe para someterse a la JEP²⁵¹, y (ii) el contenido preliminar del plan de las formas de contribución a la verdad y las modalidades de reparación y de garantías de no repetición, al que debería someterse el general Montoya Uribe. Esto último, con las limitaciones propias de encontrarse en una etapa preliminar del proceso.

En quinto lugar, la Sala realizó la audiencia sin tener claro el universo de las

²⁵¹ En decir, ¿consideraban las víctimas que los hechos por los que es investigado en la justicia ordinaria el general Montoya Uribe fueron cometidos en el marco y ocasión del conflicto armado?

	víctimas determinadas y las que podrían determinarse. Si bien como lo manifestó la Sala el proceso de acreditación de víctimas no se da en un solo momento, la Sala sí debió ofrecer el mismo trato a las víctimas identificadas y ubicadas en los procesos de la justicia ordinaria. Más aún, si realizó una convocatoria masiva en la cual solicitó a las víctimas que presentaran la documentación necesaria para la acreditación. No obstante, muchas de estas víctimas tendrán que esperar a la decisión que adopte la Sala de Reconocimiento de Verdad. En esa misma línea, se debió pensar en la posibilidad de realizar una acreditación automática a todas las víctimas que tuvieran esa calidad en la justicia ordinaria. Dado el grado de vulnerabilidad de muchas de ellas, exigirles documentación que ya reposa en la justicia ordinaria puede resultar desproporcionado e innecesario. En conclusión, si bien era loable la intención de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de dar visibilidad al sometimiento del general Montoya Uribe por ser un alto oficial de las fuerzas militares, el resultado fue contraproducente. De allí la importancia de que siempre exista claridad sobre cómo debe ser la participación de las víctimas en los procedimientos. En ese mismo sentido, deben hacerse esfuerzos adicionales para que las víctimas comprendan el contenido de su participación en cada etapa procesal, con el fin de que la participación sea más efectiva y pueda generar un impacto directo en las decisiones que adopte la JEP. Por último, dado los costos de desplazamiento y los posibles riesgos de seguridad que pueden tener las víctimas que participan en los procedimientos ante la JEP, la jurisdicción debe garantizar que las convocatorias a audiencias se realicen para garantizar aspectos sustanciales de su participación y debe adoptar las medidas de seguridad necesarias.
--	--

Segundo caso de estudio <i>Solicitud de medidas de seguridad para Alfamir Castillo Bermúdez</i>	
<i>Antecedentes generales del caso</i>	Alfamir Castillo Bermúdez es una lideresa afrocolombiana y víctima del conflicto que durante años ha buscado justicia para el asesinato de su hijo, Darney Mosquera Castillo, quien fue asesinado el 8 de febrero de 2008²⁵². Este asesinato se dio en el marco de las ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros del Ejército, con el objetivo de hacer pasar a las personas asesinadas como miembros de grupos armados ilegales. A la fecha, por la muerte de Darney Mosquera Castillo, la justicia ordinaria ha

²⁵² Los hechos del caso son los siguientes:

El 7 de febrero de 2008, los jóvenes Darney Mosquera Castillo, Alex Hernando Ramírez Hurtado y José Didier Marín Camacho llegaron a la ciudad de Pereira (Risaralda) con la promesa de un trabajo. El trabajo se los había ofrecido el soldado profesional Alonso Iván Palacios, quien como luego se determinó, actuaba en coordinación el mayor del ejército Josué Yobanny Linares Hernández perteneciente a la Octava Brigada del Ejército. A la media noche del 7 de febrero de 2008, de conformidad con las instrucciones que recibieron, los tres jóvenes abordaron un taxi que los condujo por la carretera que conduce a la ciudad de Manizales (Caldas). El taxi se introdujo en un pasaje oscuro donde fue interceptado por hombres armados, que se identificaron como miembros del Ejército. Los tres jóvenes fueron obligados a bajarse del taxi y fueron interrogados sobre las razones para estar en ese lugar. Acto seguido, les dispararon a los tres. Uno de los ellos, José Didier Marín Camacho, logró escapar gracias a que falló el arma con la que le dispararon. El 8 de febrero de 2008, el mayor Linares Hernández escribió al Comandante de la Octava Brigada, Julio César Toro para informarle de los resultados de la "Operación Fénix" en la vereda Java (Caldas). Según el mayor Linares Hernández, la operación había dado como resultado la muerte de dos terroristas en el momento que se disponían a cobrar dinero producto de una extorsión. Adicionalmente, se había incautado material de guerra. Por los hechos, el mayor Linares Hernández solicitó una felicitación para los hombres del batallón contraguerilla 57 "Mártires de Puerres", que habían hecho parte de la operación.

Sobre los antecedentes del caso, consultar: Red de Defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia (dhColombia), Folios de impunidad, Caso N°2, 2011.

	condenado a cinco militares, algunos de los cuales han obtenido beneficios jurídicos de la JEP (libertad transitoria, condicionada y anticipada²⁵³). Otros cinco militares están siendo investigados por estos hechos, incluido el general de la reserva activa del Ejército, Mario Montoya Uribe. Desde el momento del asesinato de su hijo, Alfamir Castillo Bermúdez ha sido víctima de múltiples amenazas en contra de su vida y la de su familia. Estas han incluido mensajes de textos y correos electrónicos intimidatorios, hostigamientos en la vía pública, seguimientos ilegales y amenazas con armas de fuego en lugares públicos. De hecho, la gravedad de las amenazas recibidas llevó a que la CIDH le otorgara medidas cautelares en 2012²⁵⁴. En ese mismo sentido, la intensificación de las amenazas a lo largo de los años ha coincidido con los avances en los procesos penales que se siguen en contra de los militares responsables de la muerte de Darney Mosquera Castillo. Las últimas amenazas coincidieron con el inicio del procedimiento en contra del general Montoya Uribe ante la JEP.
Objeto de la actuación ante la JEP	Alfamir Castillo Bermúdez hizo parte de las víctimas que acudieron a la audiencia de firma del acta de sometimiento del general Montoya Uribe llevada a cabo ante la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. En el marco de la segunda parte de dicha audiencia, que se realizó el 12 de octubre de 2018, fue acreditada como víctima por parte de la Sala²⁵⁵. Por su participación en la audiencia de sometimiento, Alfamir Castillo Bermúdez empezó a recibir nuevas amenazas, las cuales puso en conocimiento a la Sala de Definición de Situaciones jurídicas. De conformidad con el artículo 22 de la Ley 1922 de 2018, dado que las amenazas se dieron en el marco de los procedimientos que adelanta la JEP, es deber de la JEP adoptar medidas de protección. Además, el artículo 17 de Ley 1957 de 2019 establece que, a petición de parte o de oficio, la JEP debe adoptar las medidas necesarias y adecuadas para proteger a las víctimas “cuando sus derechos fundamentales a la vida y seguridad personal se encuentren amenazados por su participación en el proceso ante la JEP”. En la misma línea, el artículo 87 de la Ley 1957 de 2019 establece que la UIA debe “decidir, de oficio o a solicitud de las Salas o Secciones de la JEP, las medidas de protección aplicables a víctimas, testigos y demás intervinientes”.
Desarrollo de las actuaciones ante la JEP	Como ya se mencionó, la participación en la audiencia de sometimiento del general Montoya Uribe implicó una intensificación de las amenazas en contra de Alfamir Castillo Bermúdez. Por ello, el 16 de octubre de 2018, un día antes de la segunda parte de la audiencia de sometimiento, su abogado presentó un escrito mediante el cual puso en conocimiento de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas las amenazas recibidas. De igual manera, el 17 de octubre de 2017, durante las presentaciones protocolarias de la audiencia de firma del acta de sometimiento del general

²⁵³ Sobre este punto recuérdese que la libertad transitoria, condicionada y anticipada es uno de los beneficios jurídicos que otorga la JEP a los militares. Este beneficio no requiere el reconocimiento de verdad o responsabilidad. Tampoco es un beneficio que resuelva la situación jurídica de una persona sometida a la JEP. Sobre este punto puede consultarse el anexo C.2, “Procedimientos para el otorgamiento de libertad de los comparecientes”, del presente reporte.

²⁵⁴ CIDH, Resolución MC 225/12.

²⁵⁵ Posteriormente, el 7 de diciembre de 2018, la Sala de Reconocimiento de Verdad aceptó y confirmó dicho reconocimiento dentro del marco del caso 003: Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Lo anterior debido al traslado que hizo la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas a la Sala de Reconocimiento de Verdad del caso del general Montoya Uribe, luego de la audiencia de sometimiento.

	Montoya Uribe, Alfamir Castillo Bermúdez le reiteró a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas las amenazas que había recibido por participar en la audiencia. Por esto, en la audiencia de sometimiento del general Montoya Uribe, la Sala le ordenó a la UIA adelantar las diligencias pertinentes para evaluar la situación de seguridad de Alfamir Castillo Bermúdez. Estas diligencias las debería hacer la UIA en coordinación con la Unidad Nacional de Protección²⁵⁶ y la Fiscalía General de la Nación. Esta determinación no fue notificada ni a Alfamir Castillo Bermúdez ni a su abogado. Posteriormente, el 23 de octubre de 2018, el abogado de Alfamir Castillo Bermúdez presentó un nuevo escrito donde le comunicó a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas que se habían producido nuevas amenazas. La Sala trasladó este escrito a la UIA. Durante los meses de noviembre y diciembre de 2018, continuaron las amenazas y los hostigamientos en contra de Alfamir Castillo Bermúdez. A pesar de la gravedad de las amenazas, la JEP no adoptó ninguna determinación durante el 2018. Esta situación conllevó a que, de manera independiente, el abogado de Alfamir Castillo se comunicara directamente con la Unidad Nacional de Protección, la cual le ofreció medidas de protección. Adicionalmente, el 3 de diciembre de 2018, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos manifestó su preocupación por las amenazas que recibió Alfamir Castillo Bermúdez a raíz de su participación en la audiencia del general Montoya Uribe realizada en la JEP²⁵⁷. En enero de 2019, las amenazas contra Alfamir Castillo Bermúdez no solo continuaron, sino que se materializaron el 11 de enero de 2019, cuando fue víctima de un atentado en contra de su vida. Ese día, Alfamir Castillo Bermúdez se movilizaba en un vehículo de la Unidad Nacional de Protección al cual le dispararon en tres ocasiones unos individuos que se movilizaban en una moto. La rápida actuación del esquema de seguridad para evadir la situación le salvó la vida a Alfamir Castillo Bermúdez²⁵⁸. Estos hechos fueron denunciados ante la Fiscalía General de la Nacional.
--	--

²⁵⁶ La Unidad es una entidad del orden nacional, adscrita al Ministerio del Interior.

De conformidad con el artículo 3 del Decreto 4065 de 2011, el objetivo de la Unidad es “es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan.”

²⁵⁷ Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Declaración de Fin de Misión, Visita a Colombia (20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018), 3 de diciembre de 2018, pág. 28.

(https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf)

Una declaración similar, realizó la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. Al respecto ver: Naciones Unidas, Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Colombia, 4 de febrero de 2019, A/HRC/40/3/Add.3, párr 51.

²⁵⁸ Más información sobre el atentado y las amenazas recibidas por parte de Alfamir Castillo Bermúdez puede ser consultada en: dhColombia, Acción urgente atentan contra Alfamir Castillo Bermúdez, madre de joven ejecutado por el Ejército Nacional y quien viene siendo amenazada desde la audiencia contra el General Mario Montoya Uribe, 12 de enero de 2019. (<http://www.dhcolombia.com/2019/01/12/atentan-contra-alfamir-castillo-bermudez-madre-de-joven-ejecutado-por-el-ejercito-nacional-y-quien-viene-siendo-amenazada-desde-la-audiencia-contra-el-gral-mario-montoya-uribe/>)

	El atentado tuvo un amplio cubrimiento nacional por parte los medios de comunicación²⁵⁹. Igualmente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia²⁶⁰ y la CIDH condenaron el atentado y solicitaron la adopción de medidas urgentes por parte de la JEP y las demás autoridades competentes. El 12 de enero de 2019, mediante un comunicado de prensa, la JEP condenó el atentado. Adicionalmente, le solicitó a la Unidad Nacional de Protección el fortalecimiento del esquema de seguridad de Alfamir Castillo Bermúdez y le pidió a la Fiscalía General de la Nación dar impulso a las investigaciones por los hechos²⁶¹. El 23 de enero de 2019, cuando ya habían transcurrido 12 días desde el atentado, la UIA hizo entrega del informe de análisis de riesgo de Alfamir Castillo Bermúdez a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. Este análisis de riesgo había sido solicitado desde octubre de 2018. El 25 de enero de 2019, con base en el informe de la UIA, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas emitió una resolución en la cual solicitó la adopción de una serie de medidas para garantizar la seguridad de Castillo Bermúdez y su familia. Entre otras medidas, la Sala solicitó: i. A la Unidad Nacional de Protección, realizar las acciones necesarias para la reubicación de Alfamir Castillo Bermúdez y su familia. ii. A la Fiscalía General de la Nación, adelantar de manera unificada las investigaciones sobre la tentativa de homicidio y amenazas de las que fue víctima Alfamir Castillo Bermúdez. iii. A la Secretaría Ejecutiva de la JEP, brindar atención psicosocial a Alfamir Castillo Bermúdez. Adicionalmente, la Sala convocó a una audiencia reservada, con el fin de discutir las medidas de seguridad y las circunstancias del caso. La audiencia se llevó a cabo el 14 de febrero de 2019 y contó con la participación de Alfamir Castillo Bermúdez, su abogado, magistrados de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, personal de la UIA, un representante de la Unidad Nacional de Protección y la Procuraduría General de la Nación. El 22 de febrero de 2019, a partir de lo discutido en la audiencia reservada, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas emitió una resolución en la que confirmó las medidas adoptadas y adoptó otras medidas adicionales. Dentro las nuevas medidas, se destaca la convocatoria a una audiencia de
--	--

²⁵⁹ Por ejemplo, ver: El Espectador, “No podemos permitir que esto siga pasando”: Alfamir Castillo, tras atentado en su contra, 12 de enero 2019.

(<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/no-podemos-permitir-que-esto-siga-pasando-alfamir-castillo-tras-atentado-en-su-contra-articulo-833759>)

²⁶⁰ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia, ONU Derechos Humanos Condena atentado contra Mamá víctima de ejecución extrajudicial, Comunicados de Prensa, 12 de enero de 2019.

(<http://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/440-ano-2019/8998-onu-derechos-humanos-condena-atentado-contra-mama-victima-de-ejecucion-extrajudicial>)

²⁶¹ El Espectador, JEP solicita con urgencia protección para Alfamir Castillo tras atentado en su contra, 12 de enero de 2019. (<https://colombia2020.elespectador.com/jep/jep-solicita-con-urgencia-proteccion-para-alfamir-castillo-tras-atentado-en-su-contra>)

	control del régimen de condicionalidad a los militares condenados por el asesinato de Darney Mosquera Castillo, y que habían obtenido libertad transitoria, condicionada y anticipada. Lo anterior por cuanto, en la audiencia reservada del 14 de febrero de 2019, se puso de presente que cuando Alfamir Castillo Bermúdez se había encontrado con algunos de los militares, estos se habían burlado de ella. Hasta el 9 de junio de 2019, las medidas decretadas por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas no se habían materializado.
Garantía de los derechos de las víctimas en el trámite	A pesar de que al final la JEP adoptó medidas de protección en favor de Alfamir Castillo Bermúdez, la actuación de la JEP no se ajustó a las circunstancias concretas del caso. En particular, la UIA no tomó acciones inmediatas para evaluar el riesgo de seguridad de Alfamir Castillo Bermúdez y para evitar que estas amenazas se materializaran, como efectivamente sucedió. Igualmente, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas debió hacer un mayor seguimiento al cumplimiento de sus órdenes. Lo sucedido no solo desconoce los derechos de las víctimas, sino que lesiona la legitimidad de la JEP. En efecto, no es posible consolidar el principio de centralidad de las víctimas en el SIVJNR, si las víctimas deciden no acudir ante la JEP porque creen que está en riesgo su seguridad personal y la de sus familias. Por ello, es esencial que se adopten medidas de protección con mayor celeridad. Esto implica, que en el momento en que cualquiera de las Salas o Secciones de la JEP convoque a una audiencia, debe tener claridad sobre los posibles riesgos de seguridad para los asistentes, y debe adoptar las medidas necesarias antes, durante y después de la audiencia. Por otro lado, la JEP debe tener un mayor control sobre el cumplimiento del régimen de condicionalidad por parte quienes se someten y reciben beneficios de la JEP. En ese sentido, en el caso en concreto, resulta muy oportuno la convocatoria a una audiencia de control del cumplimiento del régimen de condicionalidad por parte de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. Por último, resulta preocupante que, a pesar de que la JEP adoptó medidas de protección, estas no se hayan materializado de manera inmediata. Con el fin de solucionar esta situación, la JEP debe reforzar sus canales de comunicación y cooperación con otras instituciones del Estado.

Tercer caso de estudio Presentación de informes a la Sala de Reconocimiento de Verdad por parte de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó	
Antecedentes Generales del caso	San José de Apartadó es un corregimiento del municipio de Apartadó, ubicado en el Urabá Antioqueño, al norte de Colombia. Por su ubicación estratégica, desde hace al menos 25 años, sus pobladores han sido víctimas de graves violaciones a los derechos humanos: amenazas, asesinatos selectivos, torturas, desplazamientos forzados, masacres, cercos de hambre, entre otras. Estas violaciones han sido cometidas por grupos paramilitares y miembros del Ejército Nacional. Asimismo, en menor escala, por grupos guerrilleros.

	El 23 de marzo de 1997, luego de dos masacres ocurridas en septiembre de 1996 y en febrero de 1997 por paramilitares, 500 pobladores de San José de Apartadó²⁶² se declararon como una comunidad de paz. En la declaración, sus miembros se comprometieron a no participar directa ni indirectamente en las hostilidades, ni apoyar las operaciones militares de ninguno de los actores en conflicto²⁶³. Adicionalmente, desde su conformación, la Comunidad de Paz de San José de Apartadó impulsó un modelo de desarrollo comunitario y de resistencia civil contra los hechos de violencia. Con la declaratoria, los pobladores esperaban que les fueran respetadas sus tierras y sus vidas. No obstante, los hechos de violencia en contra de los integrantes de la Comunidad de Paz han continuado hasta la actualidad. Por otro lado, desde su fundación, la Comunidad de Paz ha documentado de manera minuciosa la mayoría de las violaciones de las que ha sido víctima, así como las cometidas contra la población campesina del entorno de la Comunidad. Inicialmente, la Comunidad de Paz compartió esta información con las autoridades nacionales competentes, pero no se hizo justicia en ninguno de los casos. Por el contrario, las denuncias presentadas solo trajeron nuevas amenazas y represalias en contra de los miembros de la Comunidad²⁶⁴. Por esta razón, en 2009, la Comunidad de Paz declaró una “ruptura con la justicia”, fundamentada en la objeción de conciencia del artículo 18 de la Constitución Política. Como consecuencia de lo anterior, la Comunidad de Paz decidió acudir ante instancias internacionales. Para ello, ha entregado información de manera periódica a la CIDH y a la Corte IDH²⁶⁵. Aunque las autoridades colombianas han tenido acceso a esta información, no se han tomado medidas efectivas.
Antecedentes específicos relacionados con la JEP	El 11 de septiembre de 2018, a través del Auto 040 de 2018, la Sala de Reconocimiento de Verdad inició su cuarto macro caso: “Caso 004: situación territorial de la región de Urabá”. Su objetivo es analizar y determinar las violaciones a los derechos humanos cometidas en la región del Urabá por miembros de la fuerza pública y las FARC-EP entre el 1 de enero de 1986 y el 1 de diciembre de 2016. Entre los grupos victimizados, el Auto 040 de 2018, da cuenta que existe suficiente información sobre la victimización de la que ha sido objeto la Comunidad de Paz de San José de Apartadó²⁶⁶. En efecto, en el auto en mención la Sala de Reconocimiento de Verdad establece que: “(…) organizaciones sociales como la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, que fue creada en 1997 como una zona neutral frente a las intervenciones de los actores armados en sus territorios, 'han sido objeto de constantes amenazas, hostigamientos, y atentados a lo largo de los

²⁶² Algunos de estos pobladores no se encontraban en San José de Apartadó pues habían huido de la violencia de la zona.

²⁶³ Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Declaración Relativa a la Comunidad de Paz de San José De Apartadó, 23 de marzo de 1997.

(<http://www.cdpsan jose.org/node/13>)

²⁶⁴ Derecho de petición presentado por el padre Javier Giraldo Moreno como representante autorizado de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó a la JEP, 5 de diciembre de 2018, párr. 2.

(<http://www.javiergiraldo.org/spip.php?article273>)

²⁶⁵ También han hecho entrega de información a la Corte Penal Internacional.

²⁶⁶ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Auto 040 de 2018, párr 17.b y 21.a

	años, alegadamente por grupos paramilitares y el Ejército' y acciones de las FARC-EP en la disputa por los territorios"²⁶⁷. Por otra parte, el Auto 040 de 2018 realizó una invitación masiva a la presentación de informes relacionados con los hechos y conductas violatorias de derechos humanos en la zona del Urabá.
Desarrollo de las actuaciones ante la JEP	En consideración a que el Caso 004 incluye los hechos de los que ha sido víctima la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, la Comunidad presentó un derecho de petición ante la JEP con el objetivo de determinar si la Comunidad participaría en los procedimientos que adelanta la JEP y si compartirían la información recolectada sobre las violaciones a los derechos humanos de los cuales ha sido víctima la Comunidad. En el derecho de petición, la Comunidad expuso sus preocupaciones sobre los procedimientos que adelanta la JEP y su capacidad para garantizar justicia, reparación y no repetición. Entre muchos otros interrogantes, la Comunidad le preguntó a la JEP: "¿Podremos confiar en que la JEP finalmente va a establecer la verdad de todo de todo lo que hemos sufrido y va a corregir las causas de tanto sufrimiento y destrucción y nos puede asegurar que tantos horrores no se van a seguir repitiendo, como ha ocurrido en estas más de dos décadas, a pesar de tantas promesas falsas que nos han hecho?"²⁶⁸ De manera similar, la Comunidad indicó que no consideraba clave recepción de testimonios de las víctimas. En efecto, la Comunidad: "(...) no cree que la clave de una nueva justicia sean declaraciones de las víctimas de tantos horrores; [que] ya ha[n] experimentado hasta la saciedad la manipulación del testimonio y la multitud de tácticas de los aparatos judiciales para invalidarlo, tergiversarlo, acomodarlo a las opciones políticas de los operadores judiciales, a sus miedos y cobardías y a estrategias directrices de impunidad sistémica. A la JEP le bastaría revisar los derechos de petición elevados en más de dos décadas y 4 presidencias, examinar las responsabilidades de mando y juzgar los efectos fatales de los desacatos, negacionismos y evasiones"²⁶⁹. El 18 de febrero de 2019, la Sala de Reconocimiento de Verdad dio respuesta a la petición elevada por la Comunidad de Paz. En una respuesta con alto contenido técnico y jurídico, la Sala hizo un recuento de las normas que rigen su funcionamiento y la interpretación que de esta normativa ha hecho la Corte Constitucional. En particular, la Sala hizo énfasis en que la JEP tiene un enfoque de justicia restaurativa y prospectiva, y un compromiso de garantizar justicia, reparación integral y no repetición a las víctimas del conflicto armado.

²⁶⁷ Página 13.

²⁶⁸ Derecho de petición presentado por el padre Javier Giraldo Moreno como representante autorizado de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó a la JEP, 5 de diciembre de 2018, pág. 17. (<http://www.javiergiraldo.org/spip.php?article273>)

²⁶⁹ Ibidem.

	Igualmente, la Sala reiteró “el carácter grave de los hechos victimizantes que han padecido los miembros de la Comunidad”²⁷⁰, así como la importancia que tienen para las labores de la Sala, los informes que pueden presentar las organizaciones de víctimas. Por último, la Sala también le manifestó a la Comunidad su disposición para realizar un encuentro pedagógico con el fin de ampliar la respuesta a las inquietudes planteadas.
Garantía de los derechos de las víctimas en el trámite	Aunque la respuesta de la JEP buscó absolver las dudas planteadas por la Comunidad, en términos de su competencia y su rol para garantizar los derechos de las víctimas, la respuesta no fue satisfactoria para la Comunidad. Y, en consecuencia, la Comunidad todavía se encuentra debatiendo la utilidad de presentar alguna información a la JEP. Para la Comunidad, la respuesta de la JEP “confirma en gran parte esas dudas sobre las posibilidades reales de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición”²⁷¹. Esto se debe en gran medida a que los hechos de los que ha sido víctima la Comunidad siguen impunes, a pesar de lo establecido por los estándares nacionales e internacionales en materia del deber del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos. Por esta razón, un recuento normativo de las funciones de la JEP y de la Sala de Reconocimiento, por más garantista y amplio que sea, no fue suficiente para generar confianza y seguridad en la Comunidad. Esta situación ejemplifica la importancia de que la JEP, y en especial la Sala de Reconocimiento de Verdad, desarrolle mecanismos que le permitan garantizar la participación de las comunidades y de las personas que por distintas razones no están interesadas en presentar, al menos inicialmente, informes. De allí que sea esencial que la presentación de los informes se considere como uno de los mecanismos de participación de las víctimas, pero no como el principal o como la puerta de entrada a que dicha participación sea garantizada. Las víctimas y organizaciones de víctimas que decidan no hacer uso de esta forma de participación deben seguir viendo a la JEP como un espacio donde sus derechos pueden ser reconocidos y garantizados.

V. HALLAZGOS

Con el fin de contribuir al fortalecimiento de la labor que realiza la JEP, a continuación, se presenta un análisis de los hallazgos encontrados por los comisionados del CIJ en la misión de alto nivel de enero de 2019. Los cuales se han complementado y ampliado con el seguimiento y análisis realizado a las actuaciones llevadas a cabo por la JEP y otras autoridades e instituciones hasta junio de 2019²⁷².

Estos hallazgos se encuentran divididos en dos categorías: fortalezas y desafíos. En el acápite de fortalezas se analizan las acciones que, en el marco de las funciones que realiza la JEP, han contribuido a la protección y a la garantía de los derechos de las víctimas. Esto no significa que

²⁷⁰ Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, respuesta al derecho de petición, 18 febrero de 2019, pág. 1.

(<http://www.javiergiraldop.org/spip.php?article273>)

²⁷¹ Padre Javier Giraldo Moreno, Desde los márgenes, Consulta a la JEP en Derecho de Petición y Respuesta de la JEP, 16 de marzo de 2019.

(<http://www.javiergiraldop.org/spip.php?article273>)

²⁷² La fecha de corte es el 7 de junio de 2019.

en estas áreas no se deban seguirse realizando actuaciones o que no se deban realizar mejoras. Lo que se pretende es resaltar las acciones que han permitido que la JEP empiece a dar cumplimiento a sus funciones como el mecanismo de justicia transicional creado por el Acuerdo Final de Paz.

Por otra parte, en el acápite de desafíos se presentan y analizan diferentes aspectos que, de no ser atendidos y abordados de manera apropiada, tienen la potencialidad de generar efectos negativos en el funcionamiento de la JEP, y como consecuencia, en la garantía de los derechos de las víctimas. Por ello, en este acápite se presentan recomendaciones para abordar los desafíos. Finalmente, el acápite D presenta las conclusiones generales respecto del estado de implementación de la JEP.

A. Fortalezas de la JEP

Fortaleza 1. Rápida entrada en funcionamiento de la JEP

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.

En efecto, más de 11.000 personas se encuentran sometidas ante la JEP y se calculan alrededor de 820.000 víctimas identificadas en los 7 macro casos abiertos por la Sala de Reconocimiento de Verdad²⁷³. Igualmente, se encuentra en funcionamiento el Departamento de Atención a Víctimas y el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa de los comparecientes dentro de la Secretaría Ejecutiva de la JEP. Por otro lado, la JEP empezó a consolidar su presencia en el nivel territorial a través de 19 enlaces territoriales, que le han permitido tener un contacto más directo con las organizaciones sociales y con las autoridades de los entes territoriales²⁷⁴.

Sobre las actividades realizadas por los órganos judiciales de la JEP, se destaca que la Sala de Reconocimiento de Verdad ha empezado a llamar a los máximos responsables a comparecer ante ella²⁷⁵, y que ha realizado, al menos, 91 versiones voluntarias con antiguos miembros de las FARC-EP y con agentes del Estado²⁷⁶. Adicionalmente, esta Sala ha tomado algunas decisiones frente a los comparecientes que no han respetado el régimen de condicionalidad. Obsérvese, por ejemplo, la determinación de ordenar la captura de Hernán Darío Velásquez Saldarriaga²⁷⁷, alias “el Paisa”, y de iniciar incidente de verificación de cumplimiento del régimen de condicionalidad a Iván Luciano Márquez²⁷⁸, ambos antiguos líderes de las FARC-EP.

Asimismo, en 2018, la Sala de Definición de Situaciones Jurídica realizó 13 audiencias; la Sala de Amnistía o Indulto emitió 29 resoluciones a través de las cuales concedió libertades condicionales; y la Sección de Revisión conoció 336 acciones de tutela y tramitó 54 solicitudes de garantías de no extradición²⁷⁹.

²⁷³ Las estadísticas sobre la JEP se pueden consultar en: <https://www.jep.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>

²⁷⁴ En relación con los enlaces territoriales de la JEP, consultar: <https://www.jep.gov.co/Paginas/Servicio-al-Ciudadano/enlaces-territoriales.aspx>.

²⁷⁵ En particular, se debe resaltar las versiones voluntarias que la JEP ha adelantado con la cúpula de las FARC-EP, en el marco del caso 001: Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP.

²⁷⁶ JEP, La JEP en cifras, 8 de mayo de 2019. (<https://www.jep.gov.co/Infografias/cifras-8-mayo.pdf>)

²⁷⁷ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Auto 061 de 26 de abril de 2019.

²⁷⁸ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Auto 076 de 29 de mayo de 2019.

²⁷⁹ CIDH, CIDH monitorea avances y desafíos de la Jurisdicción Especial para la Paz a un año de su funcionamiento, 29 de mayo de 2019.

(<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/130.asp>)

En 2019, debido a la congestión de casos en la Sala de Amnistía o Indulto y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, la JEP implementó un plan de descongestión que mejoró la asignación del magistrado ponente a los casos que reciben las Salas. Lo anterior permitió que se mejorara la asignación en más de un 70% dentro de la Sala de Amnistía o Indulto²⁸⁰.

En ese sentido, no cabe duda de que en un corto periodo de tiempo la JEP ha realizado avances significativos. Estos procesos adquieren mayor importancia si se considera que la JEP ha operado en ambiente altamente polarizado²⁸¹ y sin haberse sancionado su Ley Estatutaria, la cual solo fue promulgada el 6 de junio de 2019.

Fortaleza 2. Reconocimiento de la importancia de coordinación entre las instituciones del SIVJNR

El diseño del SIVJNR 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 UBPD²⁸² y las ha invitado a hacer parte de sus procedimientos²⁸³. Asimismo, la JEP ha trabajado conjuntamente con la CEV y la UBPD en distintos escenarios. Este enfoque de trabajo por parte de la JEP se orienta a dar aplicación a lo establecido en el Acuerdo Final de Paz, y en la normativa que lo desarrolla, que busca que la garantía de los derechos de las víctimas no quede en manos de una sola entidad.

Una de las actividades más importantes realizadas de manera conjunta es la preparación y la realización de consultas previas²⁸⁴. Dada la importancia de la consulta previa para garantizar los derechos de las comunidades étnicas, las actividades hasta ahora realizadas han generado escenarios para demostrar el compromiso del SIVJNR con la aplicación del enfoque diferencial en los procedimientos. Igualmente, han contribuido al entendimiento sistémico y coordinado del SIVJNR.

De igual manera, como integrantes del SIVJNR, la JEP, la CEV y la UBPD han dado declaraciones públicas conjuntas. Así, por ejemplo, cuando el ELN perpetró el atentado terrorista contra la Escuela de Policía General Santander, las tres entidades emitieron un comunicado conjunto en el que rechazaron el atentado y expresaron su solidaridad con las víctimas²⁸⁵. Estas declaraciones conjuntas contribuyen a que se comprenda que no solo hay una institución creada por el Acuerdo Final de Paz, sino que hay un Sistema cuyas instituciones se complementan entre sí.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo anunció la creación de una Mesa Interinstitucional de Trabajo Conjunto con el SIVJNR. El trabajo de la Mesa incluirá la promoción y la divulgación de los componentes del SIVJNR, valiéndose de la amplia presencia territorial de la Defensoría

²⁸⁰ El Tiempo, Así descongestionó la JEP su sala más represada en un 76%, 23 de mayo de 2019.

(<https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/jep-logro-descongestion-de-casos-en-sus-salas-y-secciones-366080>)

²⁸¹ Naciones Unidas, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General, 26 de marzo de 2019, S/2019/265, párr 2.

²⁸² Al respecto se puede ver, por ejemplo, el Auto 002 de 4 de julio de 2018, por medio del cual, la Sala de Reconocimiento de Verdad dio apertura al caso 001.

²⁸³ Entre otros ejemplos, la Sala de Reconocimiento de Verdad determinó que, dentro de la audiencia pública de decisión del incidente de verificación de cumplimiento del régimen de condicionalidad de Hernán Darío Velásquez, la CEV y la UBPD podrían intervenir.

²⁸⁴ Mas información sobre el tema puede ser consultado en: JEP, La JEP cumplió el mandato constitucional sobre consultas previas, 5 de abril de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-cumplió-el-mandato-constitucional-sobre-consultas-previas.aspx>)

²⁸⁵ CEV, Declaración conjunta del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, 19 de enero de 2019.

(<https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/declaracion-conjunta-del-sistema-integral-de-verdad-justicia-reparacion-y-no-repeticion>)

del Pueblo²⁸⁶. Este tipo de iniciativas favorece que la JEP, la CEV y la UBPd puedan crear espacios de articulación y cooperación con otras instituciones del Estado para el fortalecimiento del SIVJNR en su conjunto y no de manera fragmentada.

En conclusión, la labor realizada hasta la fecha demuestra que las tres instituciones del SIVJNR han trabajado de manera conjunta y coordinada. Esto potencializa las posibilidades de que los derechos de las víctimas sean garantizados de manera integral.

Fortaleza 3. Respeto de la jurisdicción de la JEP por parte de las Altas Cortes Colombianas

Para garantizar el cumplimiento de sus funciones, la JEP necesita que sus decisiones sean respetadas y acatadas por las diferentes instituciones del Estado. Lo cual, a su vez, requiere el reconocimiento de que la JEP ejerce competencias que antes estaban en cabeza de otras instituciones. Debido a la alta complejidad del SIVJNR y a la existencia de vacíos y contradicciones normativas, ha sido necesaria la interpretación de las normas que rigen las actuaciones de la JEP.

Al respecto, se debe resaltar las interpretaciones realizadas por las Altas Cortes colombianas dentro del ámbito de sus competencias. Las Altas Cortes han resuelto algunos vacíos y contradicciones, bajo el entendido de que la jurisdicción de la JEP es prevalente en aspectos relacionados con el conflicto armado colombiano. Por esta razón, han interpretado que la JEP debe ejercer su jurisdicción con las herramientas y los mecanismos necesarios para garantizar plenamente los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los comparecientes. Un buen ejemplo de lo anterior es el reconocimiento del papel de la Sección de Revisión de la JEP en materia de extradición.

De conformidad con el artículo transitorio 19 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017²⁸⁷, la Sección está encargada del trámite de la garantía de no extradición. Si bien el artículo define

²⁸⁶ Defensoría del Pueblo, Anuncian Mesa Interinstitucional para trabajo conjunto y coordinado entre la Defensoría del Pueblo y el SIVJNR, 21 de marzo de 2019.

(<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/7803/Anuncian-Mesa-Interinstitucional-para-trabajo-conjunto-y-coordinado-entre-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-y-el-SIVJNR-SIVJNR-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-JEP.htm>)

²⁸⁷ El artículo en mención establece:

"Artículo transitorio 19. Sobre la extradición. No se podrá 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, trátense 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 SIVJNR.

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 decidir 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 remitirá 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 SIVJNR 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."

quienes son los beneficiarios de esta garantía, no establece claramente la relación entre este trámite y el procedimiento ordinario de extradición. Asimismo, guarda silencio sobre la posibilidad de que la Sección de Revisión decrete pruebas sobre el cumplimiento de los requisitos para otorgar la garantía.

Sobre este tema, en el marco de su competencia, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse. La Corte determinó que, con la entrada en funcionamiento de la JEP, el proceso de extradición ordinario se modificaba y tenía una nueva etapa ante la Sección de Revisión en los casos que se tratara de uno de los posibles beneficiarios de la garantía de no extradición. Adicionalmente, la Corte determinó que la Sección de Revisión podía decretar todas las pruebas necesarias para garantizar el derecho al debido proceso²⁸⁸.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia también reconoció la existencia de una nueva etapa en el proceso de extradición ante la Sección de Revisión de la JEP. Igualmente, determinó que la JEP es el juez natural en los casos de las personas que se encuentran sometidas al SIVJNR. En estos casos, solo cuando la JEP niegue la garantía de no extradición, se activa la competencia de la Corte Suprema de Justicia dentro del proceso ordinario de extradición²⁸⁹.

Este tipo de interpretaciones han facilitado el ejercicio de las funciones de la JEP. Además, han generado certeza entre las víctimas y los comparecientes sobre el rol que cumple la JEP. De allí que, dentro del ejercicio de sus funciones, las Altas Cortes hayan contribuido a que la JEP desarrolle sus funciones de manera adecuada.

Fortaleza 4. Amplio respaldo de la comunidad internacional

Desde el inicio de los diálogos de Paz con las FARC-EP, la comunidad internacional ha tenido un papel fundamental. La comunidad internacional no solo apoyó el proceso en términos de lograr la desmovilización de las FARC-EP, sino que abogó para que se respetaran y garantizaran los derechos de las víctimas. El rol central que tienen las víctimas en el Acuerdo Final de Paz se debe en parte a la presión internacional para que el Acuerdo respetara los estándares internacionales en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Adicionalmente, gracias al apoyo económico de la Comunidad Internacional, se ha podido llevar a cabo una rápida implementación de varios proyectos e instrumentos contemplados en el Acuerdo Final de Paz. Esto refleja el amplio respaldo y el compromiso de la comunidad internacional para conseguir la paz a través del uso de instrumentos de justicia transicional, como los diseñados en el Acuerdo Final de Paz²⁹⁰. En efecto, solo el Fondo Europeo para la Paz Colombiana ha invertido 300 millones de euros en proyectos relacionados con el posconflicto²⁹¹. Por su parte, el *Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto en Colombia*, creado en 2016, ha movilizado \$85.668.040 dólares y beneficiado a 1.400.000 personas en su primera fase²⁹².

²⁸⁸ Corte Constitucional, Auto 401 de 2018 y Sentencia C-080 de 2018.

²⁸⁹ Corte Suprema de Justicia, Solicitud de extradición de Seuxis Hernández debe pasar por la JEP, 11 de abril de 2019. (<http://www.cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2018/04/11/solicitud-de-extradicion-de-seuxis-hernandez-debe-pasar-por-la-jep/>)

²⁹⁰ Sobre este tema, ver, por ejemplo: Delegación de la Unión Europea en Colombia, Unión Europea anuncia fondos para el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, 12 de abril de 2019. (<https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/61015/uni%C3%B3n-europea-anuncia-fondos-para-el-sistema-integral-de-verdad-justicia-reparaci%C3%B3n-y-no-es>)

²⁹¹ Caracol Radio, UE ratifica inversión para posconflicto en medio de discusiones sobre JEP, 3 de mayo de 2019. (https://caracol.com.co/radio/2019/05/03/internacional/1556919778_082156.html)

²⁹² Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto en Colombia, Términos de Referencia de la Fase II, 27 de noviembre de 2018, pág. 4. (<http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4CO00>)

En lo que respecta a la JEP, los aportes del Fondo Multidonante fueron fundamentales para que esta entrara en funcionamiento rápidamente. Así, en 2017, una inversión de \$4.717.416 dólares provenientes del Fondo permitieron la puesta en funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva de la JEP²⁹³. Esto a su vez permitió que se contara con las condiciones necesarias para que la Salas y las Secciones de la JEP entraran a operar en 2018.

En esa misma línea, la cooperación internacional ha permitido que la JEP cumpla con algunas funciones, que no hubieran podido realizar solo con los recursos recibidos del Presupuesto Nacional. A manera de ejemplo, se puede mencionar que, en mayo de 2019, la JEP firmó un memorando de entendimiento con el Instituto Colombo Alemán para la Paz (Consortio Capaz) y el Centro de Estudios de Derecho Penal y Procesal Latinoamericano (CEDPAL). Lo anterior, le permitirá a la JEP tener recursos adicionales para fortalecer su presencia regional y realizar actividades pedagógicas sobre el sistema de justicia transicional²⁹⁴.

Por otra parte, la comunidad internacional ha sido un respaldo importante para que la JEP pueda ejercer sus funciones en un medio de un ambiente altamente polarizado. La comunidad internacional ha resaltado constantemente el papel del SIVJNR para la consecución de la paz en Colombia y la realización de los derechos de las víctimas. Además, ha considerado que la JEP permite que el Estado Colombiano dé cumplimiento a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos²⁹⁵.

De igual modo, la Comunidad Internacional ha señalado los riesgos de no ofrecer las garantías suficientes para que el SIVJNR pueda operar en debida forma. Al respecto, es de particular importancia el respaldo que recibió la JEP por la demora en la sanción presidencial de la Ley 1957 de 2019, la Ley Estatutaria de la JEP. En efecto, fueron varios los países y organizaciones internacionales que abogaron por la entrada en vigor de la Ley Estatutaria de la JEP.

Sobre este asunto, en su informe anual de 2018, la CIDH, luego de manifestar su preocupación por la falta de la Ley Estatutaria de la JEP, instó “al Estado Colombiano a adoptar las medidas necesarias para avanzar en la definición y entrada en vigencia del marco normativo de la JEP”²⁹⁶. En igual sentido, se pronunció el Sistema de Naciones Unidas y la Misión de Verificación en Colombia²⁹⁷, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁹⁸, la Corte Penal Internacional²⁹⁹ y los embajadores y representantes en Colombia de Alemania, Bélgica, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza y la Unión Europea³⁰⁰.

Así las cosas, no cabe duda de que Colombia cuenta con un amplio respaldo internacional para que realice las acciones necesarias para la consolidación de la paz, la garantía de los derechos

²⁹³ Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto en Colombia, Programa “Apoyar a la Jurisdicción Especial para la Paz - JEP (en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición) a través de la puesta en marcha de su Secretaría Ejecutiva (SE)”, informe final narrativo, 2017.

²⁹⁴ JEP, La JEP aumentará su presencia territorial gracias al apoyo de Alemania, 2 de mayo de 2019. (<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-aumentar%C3%A1-su-presencia-territorial--gracias-al-apoyo-de-Alemania.aspx>)

²⁹⁵ Naciones Unidas, Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Colombia, 4 de febrero de 2019, A/HRC/40/3/Add.3, párr 10.

²⁹⁶ CIDH, Informe anual 2018, Capítulo V (seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos), Colombia, párr 43.

²⁹⁷ Naciones Unidas, el Sistema de Naciones Unidas y la Misión de Verificación en Colombia reiteran la importancia del libre funcionamiento de la Jurisdicción Especial Para La Paz como el principal instrumento de garantía del derecho a la justicia de las víctimas, 11 de marzo de 2019. (<https://colombia.unmissions.org/el-sistema-de-naciones-unidas-y-la-misión-de-verificación-en-colombia-reiteran-la-importancia-del>)

²⁹⁸ JEP, Consejo de Seguridad de ONU pide pronta aprobación de la Ley Estatutaria para la JEP, 12 de abril de 2019. (<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Consejo-de-Seguridad-de-ONU-pide-pronta-aprobación-de-la-Ley-Estatutaria-para-la-JEP.aspx>)

²⁹⁹ JEP, Corte Penal Internacional insiste en que JEP tenga un marco legal definido, 20 de febrero de 2019. (<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Corte-Penal-Internacional-insiste-en-que-JEP-tenga-un-marco-legal-definido.aspx>)

³⁰⁰ El Espectador, La comunidad internacional, el gran apoyo de la JEP, 16 de marzo de 2019. (<https://colombia2020.elespectador.com/jep/la-comunidad-internacional-el-gran-apoyo-de-la-jep>)

de las víctimas y la consecución de la reconciliación nacional. En particular, las entidades que conforman el SIVJNR cuentan con un alto grado de legitimidad a nivel internacional, como mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas y contribuir a la paz.

Dada la coyuntura política y social que atraviesa Colombia, el respaldo de la comunidad internacional seguirá siendo esencial para que la implementación del Acuerdo Final de Paz tenga posibilidades de éxito. Adicionalmente, la magnitud del conflicto y el elevado número de víctimas permite entrever que el apoyo financiero por parte de la Comunidad Internacional será necesario para asegurar que la JEP pueda dar una respuesta adecuada a las víctimas del conflicto.

Fortaleza 5. Acciones para implementar los enfoques diferenciales al interior de la JEP

El reconocimiento del impacto diferencial que el conflicto colombiano ha tenido en los distintos grupos y sectores de la población es uno de los elementos característicos del diseño de la JEP³⁰¹. Si bien la labor de implementación de los enfoques es ardua, la consagración normativa es un elemento para destacar. La existencia de estos enfoques implica que existen mayores posibilidades de que las decisiones finales que adopte la JEP, tanto para la atribución de responsabilidad como para la imposición de sanciones, respondan a las necesidades específicas de los distintos grupos históricamente victimizados.

En lo que respecta a la implementación de los enfoques diferenciales, la JEP ha hecho importantes avances. Por un lado, se resalta la existencia de tres comisiones permanentes³⁰² al interior de la JEP: la Comisión Territorial y Ambiental, la Comisión Étnica y la Comisión de Género³⁰³. Entre otras funciones, estas comisiones tienen como objetivo: (i) formular metodologías y elaborar protocolos, (ii) presentar propuestas para que las resoluciones y las sentencias de la JEP incorporen un enfoque diferencial, (iii) apoyar la creación de criterios de priorización y selección, (iv) promover medidas de protección a grupos vulnerables, (v) apoyar la creación de metodologías de investigación, (vi) promover estudios de interés y, (vii) procurar mecanismos que faciliten la participación³⁰⁴.

En ese sentido, la JEP cuenta con instancias que deberían facilitar que estos enfoques no se queden en letra muerta y se creen los insumos necesarios para su implementación. Al respecto, por ejemplo, la Comisión de Género emitió un concepto sobre los delitos de violencia sexual y el conflicto armado³⁰⁵. Al ser un concepto público, no solo resulta útil para que las distintas instancias de la JEP lo tengan en cuenta, sino que también permite que las víctimas cuenten con información adicional para exigir la protección de sus derechos, por ejemplo, respecto los mecanismos de protección y las medidas que eviten la revictimización.

También, varios de los macro casos que ha abierto la Sala de Reconocimiento de Verdad reflejan la aplicación de los enfoques diferenciales. Así, en lo que respecta al enfoque de género, el caso 007 incluye la investigación de los hechos de violencia y esclavitud sexual de los niños y niñas que fueron víctimas de reclutamiento³⁰⁶. En relación con el enfoque étnico y territorial, la Sala ha abierto los casos 002, 004 y 005.

³⁰¹ Acto Legislativo 01 de 2017, artículos 1, 12 y 18.

³⁰² Adicionalmente, existe una Comisión de Participación creada por el Órgano de Gobierno a través del Acuerdo 009 de 2019.

³⁰³ Reglamento General de la JEP (Acuerdo 001 de 2018), artículo 100.

³⁰⁴ Ibidem, artículos, 102, 104 y 105.

³⁰⁵ JEP, Comisión de Género, concepto expediente 2017- 120080101268E, 25 de junio de 2018.

³⁰⁶ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, auto 029 de 2019, por el cual se avoca conocimiento del reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado como un caso priorizado por la Sala, Caso 007, 1 de marzo de 2019, párr 6.

Finalmente, se resalta que la composición de la magistratura de la JEP es más diversa que la de las otras Altas Cortes colombianas. El 53% de los magistrados de la JEP son mujeres y el 20% son afrocolombianos e indígenas³⁰⁷. Esto hace a la JEP un tribunal con una visión más integral, que considere las distintas perspectivas, impactos y consecuencias del conflicto armado colombiano en la población.

Fortaleza 6. Implementación de criterios de priorización

La magnitud del conflicto colombiano, que en más de cinco décadas ha dejado más de ocho millones de víctimas³⁰⁸, implica un enorme desafío en materia de investigación y judicialización de los responsables. En el ámbito de la justicia transicional, este reto fue enfrentado inicialmente con la expedición de Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz). No obstante, sus primeros resultados no fueron los mejores. En efecto, la primera sentencia de la Ley de Justicia y Paz, emitida cuatro años después de la entrada en funcionamiento de la ley, fue en contra de un miembro de bajo rango de las autodefensas. Además, dos de los tres crímenes³⁰⁹ por los que fue condenado no constituían graves violaciones a los derechos humanos³¹⁰. Posteriormente, el diseño de la Ley de Justicia y Paz fue modificado para permitir aplicar criterios de priorización³¹¹. Igualmente, se empezaron a realizar macroimputaciones que dieron cuenta de estructuras y patrones de macrocriminalidad.

En lo que respecta a la JEP, las normas que regulan su funcionamiento incorporan lecciones aprendidas con la Ley de Justicia y Paz. Dichas normas reconocen que no será posible investigar y juzgar todos los crímenes cometidos durante el conflicto, y por ello, los esfuerzos deben concentrarse en los casos más graves y representativos³¹². En esa línea, la Sala de Reconocimiento de Verdad y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas deben desarrollar “su trabajo conforme a criterios priorización elaborados a partir la gravedad y representatividad los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos”³¹³.

Con el fin de aplicar el marco normativo vigente en este tema, la Sala de Reconocimiento de Verdad elaboró un documento sobre “criterios y metodología de priorización de casos y situaciones”. El documento deja de lado un enfoque de investigación “caso a caso”, para adoptar uno basado en la construcción y la delimitación de universos de casos a los cuales se le aplican los criterios de priorización definidos por la Sala³¹⁴. Igualmente, en el documento se determina que, en el marco de la aplicación de los criterios de priorización, la Sala debe “identificar y analizar planes o políticas, elementos de sistematicidad, y patrones de macrocriminalidad”³¹⁵.

³⁰⁷ JEP, Conozca la JEP.

(<https://www.jep.gov.co/Infografias/conozcalajep.pdf>)

³⁰⁸ Unidad de Víctimas, Red Nacional de Información.

(<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>)

³⁰⁹ La persona fue condenada por el homicidio de tres personas, extorsión y falsedad de documentos públicos.

³¹⁰ Un análisis de la sentencia puede ser consultado en: María Paula Saffón Sanín, La primera sentencia de Justicia y Paz, mucho qué desear, Dejusticia, 23 de abril de 2009.

(<https://www.dejusticia.org/la-primer-sentencia-de-justicia-y-paz-mucho-que-desear/>)

³¹¹ Ley 1592 de 2012, artículo 1.

³¹² Ley 1957 de 2019, artículos 19, 79 (numerales t,o), 84 (numerales f,g,h) y 87 (numeral d).

Por otro lado, vale la pena mencionar que la posibilidad de aplicar criterios de priorización y selección y sus límites en el marco de la justicia transicional fue analizada por la Corte Constitucional en las sentencias C-579 de 2013 y C-080 de 2018.

³¹³ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo 7.

³¹⁴ Para la Sala, el concepto de priorización obedece a una técnica de gestión de la carga de trabajo a cargo de la Sala, con el fin de establecer un orden estratégico de investigación y enjuiciamiento. Por otro lado, en consideración a los desarrollos que ha hecho en la materia la Fiscalía General de la Nación, la Sala de Reconocimiento de Verdad determinó que los criterios de priorización tienen dos dimensiones: impacto y disponibilidad de la información. La dimensión de impacto tiene un componente subjetivo (características de las víctimas) y uno objetivo (hechos). Al respecto ver: JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones, 28 de junio de 2018, párr 16, 33 y ss.

³¹⁵ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones, 28 de junio de 2018, párr 33 y ss.

Con independencia de las críticas que merezcan la definición de los conceptos y los criterios establecidos³¹⁶, este documento ha permitido que la gestión de casos de Sala sea más ordenada y transparente. Por ejemplo, en los autos de apertura de los siete macro casos se puede observar la aplicación de los criterios de priorización, lo que posibilita la rendición de cuentas del trabajo de la Sala.

En lo que se refiere específicamente a las víctimas, el documento podría contribuir a mejorar su acceso a la justicia³¹⁷. 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.

Por último, se debe destacar que antes de la adopción del documento, la Sala de Reconocimiento de Verdad hizo público el anteproyecto para recibir propuestas y comentarios por parte de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil³¹⁸. Adicionalmente, realizó una audiencia pública para valorar la adopción definitiva de los criterios. Esta audiencia fue un espacio importante para la discusión sobre la forma de garantizar los derechos de las víctimas dentro de la JEP, y congregó a una gran cantidad de autoridades, miembros de universidades, de organizaciones de víctimas, y a otras personas de la sociedad civil³¹⁹.

Fortaleza 7. Labores de coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena

Uno de los elementos más importantes de la Constitución Política de 1991, es el reconocimiento del Estado colombiano como un estado pluralista³²⁰. En lo que se refiere a las comunidades indígenas, la Constitución reconoce su derecho a ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su territorio, con sus propias normas y procedimientos (Jurisdicción Especial Indígena)³²¹. Este derecho también fue reconocido y garantizado en el Acuerdo Final de Paz, en los siguientes términos:

“En el marco de la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz se crearán mecanismos para la articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena según el mandato del Artículo 246 de la Constitución”³²².

Como desarrollo de lo anterior, la Ley 1957 de 2019 establece el deber de respetar la Jurisdicción Especial Indígena, así como establecer mecanismos de articulación y coordinación entre las dos jurisdicciones³²³. En el mismo sentido, la Ley en comento determina que para obtener pruebas y verificar el cumplimiento de las sanciones de la JEP dentro de territorios indígenas, se requiere la coordinación con las autoridades indígenas³²⁴.

³¹⁶ Sobre este tema, aunque se realizó con base al anteproyecto del documento, se puede consultar: Comisión Colombiana de Juristas, Algunas consideraciones sobre el anteproyecto de Guía de priorización de casos y situaciones en la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, 13 de junio de 2018. (<http://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Comentarios%20de%20la%20CCJ%20sobre%20Guia%20Priorizacion%20JEP.pdf>)

³¹⁷ Este punto es abordado por la Sala de Reconocimiento de Verdad. Al respecto ver: JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones, 28 de junio de 2018, párr 24.

³¹⁸ JEP, Comunicado 38, La JEP presenta propuesta de criterios para la priorización de casos, 31 de mayo de 2018. (<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/38.Comunicado-38---La-JEP-presenta-propuesta-de-criterios-para-la-priorizacion-de-casos.aspx>)

³¹⁹ Sobre la audiencia se puede consultar: El Espectador, Víctimas, eje central de la audiencia sobre criterios de priorización en la JEP, 13 de junio de 2018. (<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/victimas-eje-central-de-la-audiencia-sobre-criterios-de-priorizacion-en-la-jep-articulo-794219>)

³²⁰ Constitución Política, artículo 1.

³²¹ Constitución Política, artículo 246.

³²² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016, punto 6.2. *Capítulo Étnico*, pág. 206 y s.s.

³²³ Ley 1957 de 2019, artículos 3 y 35.

³²⁴ Ley 1957 de 2019, artículos 79 (numeral u) y 137.

En consideración a que las comunidades indígenas han sido especialmente victimizadas durante el conflicto colombiano³²⁵, la coordinación entre las dos jurisdicciones es esencial para garantizar los derechos de las víctimas indígenas, así como para judicializar y sancionar a los victimarios indígenas. Lo anterior ha sido reconocido por la JEP, la cual, no solo ha realizado acciones tendientes a la implementación del enfoque étnico en sus decisiones, sino que ha realizado diversas actividades con el fin de establecer un diálogo permanente y fluido con las autoridades indígenas.

Así, en 2017, cuando solo se encontraba en funcionamiento la Secretaría Ejecutiva de la JEP, se iniciaron los primeros diálogos y encuentros con las comunidades indígenas. De las actividades iniciales realizadas, se destaca el protocolo de coordinación que se firmó con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)³²⁶. El objetivo fue establecer cómo debería ser el sometimiento a la JEP por parte de los indígenas del Cauca que habían sido miembros de las FARC-EP. Igualmente, se buscaba establecer una ruta precisa de coordinación para garantizar los derechos colectivos de la comunidad indígena Nasa³²⁷.

En 2018, la JEP, junto con la CEV y la UBPD, estableció una ruta metodológica con la Mesa Permanente de Concertación los Pueblos y Organizaciones Indígenas³²⁸ para realizar un proceso de consulta previa con los pueblos indígenas sobre algunos instrumentos que rigen la JEP³²⁹. Para ello, se realizaron actividades en 64 municipios con representantes de 102 pueblos indígenas³³⁰.

En un sentido similar, la Comisión Étnica de la JEP ha emitido al menos ocho conceptos de coordinación interjurisdiccional³³¹. Además, la Comisión realizó el acompañamiento a la diligencia de coordinación interjurisdiccional³³² en el caso de un indígena condenado por homicidio por las autoridades tradicionales indígenas del Cauca, que buscaba acceder a los beneficios de la JEP argumentando que había cometido el homicidio en su condición de miembro de las FARC-EP³³³.

Para finalizar, vale la pena resaltar que en el marco de los macro casos que involucran comunidades indígenas, la Sala de Reconocimiento de Verdad ha realizado actividades de coordinación y ha invitado a las comunidades indígenas a presentar informes de los casos que adelanta la JEP. Entre otras, estas actividades se ven reflejadas en (i) la reunión sostenida³³⁴ para discutir acerca de hechos que se enmarcan en el caso 002³³⁵, (ii) la presentación de un informe a la JEP por parte la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)³³⁶ y (iii) la

³²⁵ Sobre este tema se puede consultar: Corte Constitucional, Auto 009 de 2009.

³²⁶ El protocolo se encuentra disponible en el siguiente enlace:

<https://paxencolombia.org/wp-content/uploads/2018/02/Procedimiento-para-15-detenedos-patio-prestado-1.pdf>

³²⁷ JEP, Secretaría Ejecutiva, Informe de Gestión 2017, Pág. 17.

³²⁸ De conformidad con el artículo 11 del Decreto 1397 de 1996, “la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas tendrá por objeto concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado”. Junto con miembros del Gobierno Nacional, la mesa está integrada por cinco organizaciones indígenas con cobertura nacional: ONIC, CIT, Gobierno Mayor, AICO y OPIAC.

³²⁹ Ley 1922 de 2018, el reglamento general de la JEP (Acuerdo 001 de 2018) y Protocolo de acceso, comunicación y participación de las víctimas de la Unidad de Investigación y Acusación.

³³⁰ JEP, Comisión Étnica, Balance 2018 y proyección 2019, enero de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/SiteAssets/Paginas/Transparencia/Balance2018-Proyeccion-2019-JEP/8.%20Comisión%20Étnica.pdf>)

³³¹ Ibidem.

³³² Ibidem.

³³³ La diligencia tuvo su origen por lo establecido en la Sentencia T-365 de 2018 de la Corte Constitucional.

³³⁴ El Tiempo, La JEP articula su trabajo en el caso 002 con jurisdicción indígena, 14 de noviembre de 2018.

(<https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/la-jep-articula-su-trabajo-en-el-caso-002-con-jurisdiccion-indigena-293360>)

³³⁵ En este caso se analiza los delitos cometidos en los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, donde al menos el 89% de la población pertenece a un pueblo étnico. En estos municipios se encuentra asentado el pueblo indígena Awá.

Al respecto ver: JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, auto 004 de 2018, por el cual se avoca la situación de los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas del departamento de Nariño, que incluye los hechos presuntamente cometidos por miembros de las FARC-EP y de la Fuerza Pública, durante los años 1990 a 2016.

³³⁶ ONIC, ONIC entrega Primer Informe a la Jurisdicción Especial para la Paz– JEP, 9 de agosto de 2018.

(<https://www.onic.org.co/comunicados-onic/2494-onic-entrega-primer-informe-a-la-jurisdiccion-especial-para-la-paz-jep>)

producción de materiales informativos en ocho lenguas indígenas, elaborados con el propósito de invitar a las comunidades indígenas a presentar informes ante la JEP³³⁷.

Fortaleza 8. Reconocimiento de la importancia de establecer espacios de diálogo con víctimas y asociaciones de víctimas

En materia de protección y garantía de los derechos de las víctimas, aunque existen algunos desafíos que se mencionarán más adelante³³⁸, la JEP ha reconocido la importancia de las víctimas en sus procedimientos. Al respecto, ha realizado varias acciones para que las víctimas (i) conozcan el funcionamiento de la Jurisdicción, (ii) intervengan en los procedimientos y, (iii) reciban asesoría jurídica, entre otras acciones.

Las actividades más importantes realizadas se relacionan con la presentación de informes ante la Sala de Reconocimiento de Verdad. Los magistrados de la Sala han ido a diferentes zonas del país a recibir los informes de las víctimas, lo cual puede constituir una forma de reconocimiento para las víctimas, en especial en las zonas con poca presencia estatal. Adicionalmente, se debe destacar que, en el marco del caso 001³³⁹, la sociedad colombiana tuvo la oportunidad de oír las declaraciones públicas (informes orales) de algunas víctimas de secuestro por parte de las FARC-EP. En este escenario, algunas víctimas propusieron medidas de reparación para que fueran incluidas en las sanciones que se deben establecer en contra de los responsables³⁴⁰.

La JEP también ha adoptado medidas encaminadas a garantizar la participación y para que las víctimas conozcan los procedimientos que adelanta la JEP. Un buen ejemplo de esto fue la audiencia pública del Coronel (r) Gabriel de Jesús Rincón Amado llevada a cabo en marzo de 2019³⁴¹. La audiencia fue un espacio donde se les explicó a las víctimas los procedimientos que se estaban adelantando en sus casos. Además, la audiencia permitió que las víctimas expusieran sus expectativas sobre los procedimientos de la JEP, e hicieran preguntas puntuales al Coronel (r) Rincón Amado, quien manifestó su compromiso de ofrecer verdad plena y exhaustiva.

Asimismo, la JEP ha realizado eventos y foros académicos en diferentes zonas del país con el fin de explicar los derechos de las víctimas y las formas de reparación. Lo cual hace parte de los esfuerzos realizados por la Jurisdicción para descentralizar sus actividades³⁴². En particular, en conmemoración del día de las víctimas, la JEP realizó una serie de conversatorios, foros y de actos conmemorativos en 17 lugares del país³⁴³.

En suma, la JEP ha hecho esfuerzos para que las víctimas participen en sus procedimientos y conozcan sus derechos. Estos esfuerzos también buscan que la sociedad en general esté informada sobre el rol central de las víctimas al interior de la JEP. Específicamente, la JEP ha realizado acciones para ser reconocida como un tribunal que va a garantizar los derechos de

³³⁷ JEP, La JEP se conecta con los pueblos indígenas, 21 de febrero de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-se-conecta-con-los-pueblos-%C3%ADndigenas.aspx>)

³³⁸ Ver *ut intra* la Sección C., “Desafíos de la JEP en materia de derechos de las víctimas” de este capítulo.

³³⁹ Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP entre 1993 y 2012.

³⁴⁰ Las declaraciones se encuentran disponibles en:

<https://www.youtube.com/channel/UCay5mclHBbWQTQ8fhoNCWw>

³⁴¹ El vídeo de la Audiencia se encuentra disponible en la siguiente dirección: <https://www.youtube.com/watch?v=r0EQ4-J3j4I>

³⁴² JEP, Desafíos de la JEP en materia de derechos de las víctimas, 11 de marzo de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Comunicado-034-de-2019---La-JEP-y-la-Procuradur%C3%ADa-lideran-estrategia-para-fortalecer-la-participaci%C3%ADn-de-las-v%C3%ADctimas.aspx>)

³⁴³ JEP, La JEP conmemora el Día de las víctimas, 8 de abril de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-conmemora-el-D%C3%AD-a-de-las-V%C3%ADctimas.aspx>)

las víctimas, y que hará frente a la impunidad de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el conflicto colombiano³⁴⁴.

B. Desafíos en materia de independencia judicial de la JEP

El éxito de la JEP como mecanismo de justicia transicional depende en una buena parte de la manera en cómo implemente las funciones que le fueron encomendadas, en particular, las relacionadas con la protección y defensa de los derechos de las víctimas. No obstante, no se puede desconocer el impacto de factores ajenos a su propia actividad. En efecto, para que la JEP lleve a buen término sus funciones necesita el reconocimiento y el respeto de su independencia judicial por parte de las distintas instituciones públicas. Esto incluye el respeto a sus decisiones y que no se realicen cuestionamientos injustificados que la deslegitimen como tribunal de justicia. Igualmente, la JEP debe contar con los recursos necesarios para su buen funcionamiento. Al respecto, son varios los desafíos que enfrenta la JEP y que pueden tener repercusiones graves en el ejercicio de sus funciones.

Financiamiento para los próximos años

En primer lugar, se debe mencionar la asignación de recursos en el Presupuesto General de la Nación. En 2019, ninguna de las tres entidades que conforman el SIVJNR obtuvieron los recursos solicitados para su funcionamiento. La JEP solicitó \$372.000 millones de pesos y recibió \$292.465 millones. Es decir, recibió un poco menos del 80% de los recursos solicitados³⁴⁵. En igual sentido, son alarmantes los recortes que sufrieron la CEV y la UBPD. En particular, la UBPD solo recibió \$33.332 millones, lo que corresponde al 32% de los recursos solicitados³⁴⁶.

Ahora bien, los recortes presupuestarios no solo se presentaron en las entidades del SIVJNR. Por ello, no es posible concluir que los recortes obedezcan a un interés específico de debilitar el ejercicio de las funciones de la JEP, la CEV o la UBPD. No obstante, los recortes sí reflejan un cambio preocupante en las prioridades del nuevo gobierno. Ciertamente, la implementación del Acuerdo Final de Paz no parece ser una prioridad al momento de decidir la asignación de recursos.

Así, junto con los recortes presupuestarios, ninguna de las 20 metas principales del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) hacen referencia a la implementación del Acuerdo Final de Paz. Tampoco se encuentran referencias a la consolidación de la paz, a la reconciliación nacional o a la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno³⁴⁷. En este tema, sectores de la oposición del Gobierno Nacional han criticado el Plan por estar "lejos de

³⁴⁴ Sobre este punto, vale la pena mencionar la solicitud que la JEP realizó a la CIDH para llevar a cabo una audiencia temática en el marco del periodo 172 de las sesiones ordinarias de la Comisión. Para la JEP, las audiencias temáticas son un escenario para demostrar que el compromiso inequívoco de la JEP de no impunidad en casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidos en el marco del conflicto armado interno. La audiencia se llevó a cabo 9 de mayo de 2019 en Kingston (Jamaica). Al respecto ver: JEP, La JEP solicitó audiencia temática en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2 de mayo de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-solicit%C3%B3-audiencia-tem%C3%A1tica-en-la-Comisi%C3%B3n-Interamericana-de-Derechos-Humanos.aspx>)

³⁴⁵ El Espectador, Las consecuencias territoriales del recorte al sistema de justicia transicional, 31 de marzo de 2019. (<https://colombia2020.elespectador.com/colombia-en-transicion/las-consecuencias-territoriales-del-recorte-al-sistema-de-justicia>)

³⁴⁶ Ibidem.

³⁴⁷ Departamento Nacional de Planeación, Las 20 metas del Pacto por Colombia, pacto por la equidad. (<https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Metas-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>)

ser la ruta para la construcción de paz”³⁴⁸. Entre otras, la oposición ha subrayado que el Plan desconoce la necesidad de ofrecer medidas de reparación integral a las víctimas, al concentrarse en medidas indemnizatorias³⁴⁹.

Lo anterior genera interrogantes sobre el monto del financiamiento estatal que efectivamente recibirá el SIVJNR en los próximos años. Es importante que el Gobierno Nacional tenga en mente que junto con el potencial incumplimiento de los compromisos internos asumidos por el gobierno con la guerrilla de las FARC-EP, se encuentra en juego el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y garantía de los derechos de las víctimas. La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ya ha resaltado este aspecto en los siguientes términos:

“El ACNUDH recuerda que la mayoría de los compromisos asumidos por el Estado en el Acuerdo hacen parte de la agenda de derechos humanos que se ha delineado en muchos de los tratados, mecanismos, recomendaciones y directrices de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos en los que Colombia es parte. Por lo tanto, su debida implementación reflejará también la voluntad del Estado de cumplir plenamente con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.”³⁵⁰ (Subrayado fuera de texto)

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

En segundo lugar, algunas autoridades han llevado a cabo actuaciones que han afectado, en distintos grados, la independencia judicial de la JEP. Esto es grave puesto que, si bien dentro de un Estado democrático son válidas las críticas y las opiniones divergentes, no se puede entorpecer la labor de la justicia porque ello atenta contra las reglas del estado de derecho.

En este contexto, sobresale la situación que rodeó la falta de sanción del Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP. Ciertamente, desde finales de 2018³⁵¹, hubo una gran expectativa acerca de si el presidente Duque sancionaría el Proyecto de Ley, o si lo objetaría por razones de inconveniencia para que el proyecto fuera modificado por el Congreso de la República antes de su sanción³⁵².

Al final, en marzo de 2019, el presidente Duque objetó por inconveniencia 6 artículos de los 159 que conformaban el Proyecto de Ley Estatutaria³⁵³. Esta decisión estuvo antecedida por la solicitud del entonces Fiscal General de la Nación para que el Presidente Duque objetara el mencionado proyecto³⁵⁴. A pesar de que las razones aludidas por ambos funcionarios no coinciden, el mensaje transmitido a la opinión pública fue similar en términos del rol de la JEP. Lamentablemente, el mensaje fue negativo y erosionó la legitimidad de la Jurisdicción.

³⁴⁸ Juanita Goebertus (Representante a la Cámara por Bogotá), ¿Cómo quedó la paz en el Plan Nacional de Desarrollo?, 3 de mayo de 2019.

(<https://www.juanitaenelcongreso.com/noticias/como-quedo-la-paz-en-el-plan-nacional-de-desarrollo>)

³⁴⁹ Ibidem.

³⁵⁰ Naciones Unidas, Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Colombia, 4 de febrero de 2019, A/HRC/40/3/Add.3, párr 10.

³⁵¹ Si bien desde diciembre de 2018, la Corte Constitucional dio a conocer el texto de la sentencia C-080 de 2018, que examinó la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP, el Senado de la República remitió el proyecto al Departamento Administrativo de la Presidencia hasta el 11 de febrero de 2019.

³⁵² De conformidad con los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución, el Gobierno Nacional puede objetar cualquier proyecto de ley. En casos de proyectos de leyes estatutarias las objeciones solo pueden ser por inconveniencia y no por inconstitucionalidad. Lo anterior por cuanto este tipo de leyes cuentan con control previo, automático e integral por parte de la Corte Constitucional.

³⁵³ Los artículos objetados fueron el artículo 7 (reparación integral de las víctimas), el parágrafo 2 del artículo 19 (principio de selección), el artículo 63 (competencia personal), el inciso tercero del literal j del artículo 79 (funciones de la Sala de Reconocimiento), el artículo 150 (extradición por conductas posteriores al Acuerdo Final de Paz) y el artículo 153 (extradición de quienes estén ofreciendo verdad ante el SIVJNR).

³⁵⁴ La solicitud fue hecha en febrero de 2019. La carta enviada por el Fiscal General de la Nación al Presidente Duque se puede consultar en el siguiente link: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Carta_LeyEstatutariaJEP.pdf

En efecto, tanto el Fiscal General de la Nación como el presidente Duque realizaron serios cuestionamientos a 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 de las víctimas a medidas de reparación y de no repetición. En adición, ambos funcionarios insinuaron que el diseño actual podría dar paso a la intervención de la Corte Penal Internacional.

Sumado a lo anterior, hubo obstáculos y dilaciones en el trámite de las objeciones en el Congreso de la República³⁵⁵. Entre otras situaciones, en una audiencia pública realizada por el Senado, se presentaron fuertes enfrentamientos entre distintos sectores políticos y víctimas respecto de la legitimidad del Acuerdo de Final de Paz y los mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas³⁵⁶.

Como resultado, en la opinión pública está abierto el debate sobre la labor que debe adelantar la JEP. En particular, aunque las objeciones se trataban de aspectos muy puntuales, la complejidad del tema y los fundamentos aludidos, contribuyeron a que muchos sectores, incluidas organizaciones de víctimas, creyeran que las objeciones buscaban cambios estructurales a la JEP.

Adicionalmente, las objeciones exacerbaron el ambiente de polarización del país en torno a la implementación del Acuerdo Final de Paz³⁵⁷. Esto sin contar que la JEP tuvo que ejercer sus funciones sin un marco jurídico completo, con los potenciales riesgos en materia de seguridad jurídica para los comparecientes al SIVJNR y para garantizar los derechos de las víctimas.

Por otro lado, también es alarmante que lo descrito no es la única circunstancia que ha afectado la independencia de la JEP. Entre otros casos, vale la pena mencionar la solicitud que realizó la Cancillería Colombiana a la CIDH para que cancelara una audiencia temática programada con la JEP³⁵⁸. Aunque la audiencia se llevó a cabo, resulta evidente que no hubo una buena comunicación entre la JEP y la Cancillería, tanto así que la JEP tuvo conocimiento de la petición de cancelación por los medios de comunicación³⁵⁹.

También, vale la pena resaltar la declaración del entonces Fiscal General de la Nación cuando se capturaron cinco personas, incluido un Fiscal de la UIA en el momento en el que recibían dineros para, presuntamente, influir en las decisiones de la JEP. En sus declaraciones iniciales, el Fiscal General afirmó que los hechos se encontraban relacionados con un soborno dentro del caso de Seuxis Paucias Hernández Solarte³⁶⁰, alias "Jesús Santrich", que es uno de los casos más mediáticos que lleva la JEP, por tratarse de un alto miembro de las antiguas FARC-EP solicitado en extradición por Estados Unidos. Si bien posteriormente el Fiscal General se retractó sobre la existencia de evidencias que probaran un vínculo entre las personas

³⁵⁵ Al respecto se puede ver, por ejemplo: El espectador, Senado levanta plenaria y sigue sin discutir las objeciones a la JEP, 29 de abril de 2019.

(<https://www.elespectador.com/noticias/politica/sesion-estancada-senado-continua-sin-discutir-las-objeciones-la-jep-articulo-852969>)

³⁵⁶ La Nación, Nuevo agarrón en el Congreso, 19 de marzo de 2019.

(<https://www.lanacion.com.co/2019/03/19/nuevo-agarron-en-el-congreso/>)

³⁵⁷ Revista Semana, Sube la temperatura: las objeciones tienen la polarización al límite, 27 de abril de 2019.

(<https://www.semana.com/nacion/articulo/objeciones-a-la-jep-tienen-la-polarizacion-politica-al-limite/611377>)

³⁵⁸ RCN Radio, JEP responde al Gobierno tras solicitud de cancelar audiencia ante la CIDH, 5 de mayo de 2019.

(<https://www.rcnradio.com/colombia/jep-responde-al-gobierno-tras-solicitud-de-cancelar-audiencia-ante-la-cidh>)

³⁵⁹ JEP, oficio 0191700183231 dirigido a Ministro de Relaciones Exteriores, 5 de mayo de 2019.

³⁶⁰ Fiscalía General de la Nación, Medida de aseguramiento contra exfiscal Carlos Bermeo y el exsenador Luis Alberto Gil, por actos de corrupción en la JEP, 15 de marzo de 2019.

(<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/medida-de-aseguramiento-contra-exfiscal-carlos-bermeo-y-el-exsenador-luis-alberto-gil-por-actos-de-corrupcion-en-la-jep/>)

capturadas y el caso de Hernández Solarte³⁶¹, las declaraciones iniciales del Fiscal General conllevaron a que la opinión pública cuestionara la idoneidad y la transparencia de la JEP.

Por todo lo anterior, existe un enorme desafío para garantizar la independencia judicial de la JEP. Las autoridades públicas deben ejercer sus funciones con pleno respeto de la independencia y legitimidad de la JEP que, además, tiene rango constitucional³⁶². Entre otras, las autoridades deben reconocer el importante rol de la JEP para que el Estado cumpla sus obligaciones internacionales en materia de derechos de derechos humanos, en particular, sobre derechos de las víctimas.

Esto no quiere decir que no se pueda realizar críticas a la estructura de la JEP o sus decisiones. Por el contrario, dentro del ámbito de competencia, cada autoridad y rama del poder público puede realizar acciones pertinentes para fortalecer la JEP y el SIVJRNR. Así, por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación ha realizado una labor importante para garantizar los derechos de las víctimas y los comparecientes al interior de la JEP. Entre otras, la Procuraduría acudió a la acción de tutela para que se garantizara el derecho a la doble instancia dentro del trámite de la garantía de no extradición³⁶³ y ha trabajado mancomunadamente con la JEP para fortalecer la participación de las víctimas de los territorios³⁶⁴.

Por último, es esencial que las críticas y las propuestas de reformas se transmitan en un lenguaje sencillo, pero bien fundamentado. Lo cual, cuando se trate de asuntos penales, deben estar debidamente probados, según los estándares probatorios que rigen la etapa procesal en la que se encuentre el caso. Las autoridades no pueden desconocer el efecto negativo que crea transmitir informaciones incompletas o no verificadas, en especial, cuando el proceso de consolidación de la paz se enmarca en un contexto complejo. Lo anterior además puede crear falsas expectativas o imaginarios sobre la labor de la JEP, con efectos negativos en el acceso efectivo a la administración de justicia.

C. Desafíos de la JEP 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 transicional 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 SIVJRNR. En sentido, sobre la JEP recae, en buena medida, que el Estado colombiano dé cumplimiento a sus obligaciones internacionales en materia de investigación y sanción a las violaciones a los derechos humanos. Además, en los asuntos de su competencia, la JEP es la encargada de garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y de sus familiares a acceder a la justicia penal³⁶⁵. Es por

³⁶¹ Naciones Unidas, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General, 26 de marzo de 2019, S/2019/265, párr 20.

³⁶² Acto Legislativo 01 de 2017.

³⁶³ Procuraduría General de la Nación, Por tutela de la Procuraduría decisiones de la JEP en el trámite de garantía de no extradición podrán ser apeladas, 1 de marzo de 2019.

(<https://www.procuraduria.gov.co/portal/JEP-acoge-tutela-Procuraduria-tramite-no-extradicion-pueden-ser-apelados-news>)

³⁶⁴ Procuraduría General de la Nación, Procuraduría y JEP lideran estrategia territorial para fortalecer la participación de las víctimas, 11 de marzo de 2019.

(<https://www.procuraduria.gov.co/portal/->

[Procuraduria y JEP lideran estrategia territorial para fortalecer la participacion de las v ctimas.news](https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria-y-JEP-lideran-estrategia-territorial-para-fortalecer-la-participacion-de-las-victimas-news))

³⁶⁵ Ver, *inter alia*, Corte IDH, Sentencia de 16 de agosto de 2000, Caso *Durand y Ugarte Vs. Perú*, Serie C No. 68, párr 129; CDH, Dictamen de 17 de marzo de 2011, Comunicación No. 1458/2006, *González c. Argentina*, párr 11; *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*; *Principios y directrices de*

esto, que la correcta implementación del principio de centralidad de las víctimas es determinante para la legitimidad de la JEP.

Según lo analizado con anterioridad en este texto³⁶⁶, el Acuerdo Final de Paz y las normas que regulan el funcionamiento de la JEP, reconocen el rol central de las víctimas en el SIVJRNR. Por ello, no es de extrañar que la centralidad de las víctimas sea uno de los principios rectores de la JEP. Ahora, las acciones que debe llevar a cabo la JEP para garantizar los derechos de las víctimas y materializar este principio rector pueden dividirse en dos categorías.

Por un lado, se encuentran las *acciones que materializan la participación efectiva*. Esta categoría hace referencia a los espacios de participación de las víctimas dentro de la JEP, que deben respetar los estándares internacionales en la materia³⁶⁷. Por otro lado, están las *acciones para garantizar el derecho a la reparación*. Esta categoría cubre las acciones que debe realizar la JEP para que las medidas de reparación decretadas permitan la reparación integral a las víctimas³⁶⁸. Lo cual requerirá acciones de coordinación con otras entidades del Estado que también tienen funciones relacionadas con la reparación a las víctimas.

Primera categoría: acciones que materializan la participación efectiva

La primera categoría tiene aplicación en todas las etapas de los procedimientos de la JEP en las que se define la situación jurídica, de manera temporal o definitiva, de una persona que sometida al SIVJRNR. En consecuencia, no cubre solo los procedimientos que tienen origen en la Sala de Reconocimiento de Verdad, sino también los procedimientos que se adelantan en la Sala de Amnistía o Indulto y en la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. En otros términos, la JEP debe otorgar amplias posibilidades de participación en los procedimientos centrados en la determinación de verdad, así como en los procedimientos para el otorgamiento de la libertad de los comparecientes³⁶⁹ o de otros beneficios temporales³⁷⁰.

En lo que respecta a la materialización del derecho a la participación de las víctimas, es importante que la JEP realice algunos ajustes para hacerla más efectiva³⁷¹. En efecto, sobre este tema, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos constató que los familiares de víctimas y las organizaciones de víctimas han enfrentado varios obstáculos para participar activamente en las audiencias preliminares y ser reconocidas como víctimas en los procesos³⁷². Para superar estos obstáculos, a continuación, se realizan algunas recomendaciones para que la JEP pueda garantizar de mejor manera este derecho.

las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal (Resolución No. 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 2012).

³⁶⁶ Al respecto ver el acápite B.2, "Participación de las víctimas en la JEP", del capítulo IV, "Marco Nacional", de este reporte.

³⁶⁷ Ver, *inter alia*: Corte IDH, Sentencia del 1 de julio de 2006, *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*, Serie C No. 48, párr 296; y Sentencia de 6 de diciembre de 2001, *Caso Las Palmeras Vs. Colombia*, Serie C No. 90, párr 59. Ver también: Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, principio 19 (2).

³⁶⁸ En relación a este punto, puede consultarse el acápite C., "El acceso a recursos efectivos y a la reparación para las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos" del Capítulo III, "Marco Internacional", del presente reporte.

³⁶⁹ Sobre el tema de procedimientos puede consultar el anexo C, "Procedimientos ante la JEP", de este reporte.

³⁷⁰ Por ejemplo, la sustitución o revocatoria de medidas de aseguramiento y la suspensión de las órdenes de captura.

³⁷¹ Las fortalezas identificadas en materia de participación de las víctimas fueron señaladas en el acápite Fortaleza 8, "Reconocimiento de la importancia de establecer espacios de diálogo con víctimas y asociaciones de víctimas", de este capítulo.

³⁷² Naciones Unidas, Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Colombia, 4 de febrero de 2019, A/HRC/40/3/Add.3, párr 50.

Acreditación

En primer lugar, las distintas Salas y Secciones de la JEP deben establecer un procedimiento claro y uniforme para la acreditación de las víctimas³⁷³. Esto es esencial para que estas puedan ejercer todos sus derechos ante la JEP. En todo caso, como medida transitoria, mientras se determina un procedimiento único al interior de la JEP, debe al menos establecerse parámetros únicos de acreditación al interior de cada Sala.

Ahora bien, en la definición de un procedimiento unificado de acreditación, la JEP debería considerar que la información que solicite a las víctimas no sea aquella que ya se encuentre en los procesos judiciales o en otras fuentes de información a las que tiene acceso³⁷⁴. Esto, por cuanto no es extraño que las víctimas no tengan estos documentos y que, para obtenerlos, deban desplazarse a sitios diferentes a sus lugares de residencia. Esto podría imponer una carga desproporcionada e innecesaria a las víctimas, en especial, si se trata de víctimas que pertenecen a sectores vulnerables de la sociedad o cuya seguridad está en riesgo. Por esto, determinar qué documentos se solicitan a las víctimas es una manera de aplicar los enfoques diferenciales.

Además, en los casos en los que varias Salas tengan competencia concurrente, no es razonable que las víctimas deban ser acreditadas más de una vez, incluso aunque no se les pida información adicional. De lo contrario, se podría generar falta de claridad en las víctimas respecto de los procesos en los que pueden participar. En efecto, así como el sometimiento al SIVJNR se realiza en un solo momento, lo mismo debería suceder con la acreditación de las víctimas. Lo anterior, sin perjuicio de que una persona pueda ser reconocida como víctima por más de un hecho victimizante.

Por último, el proceso de acreditación debería ser más expedito respecto a las víctimas ya identificadas en la justicia ordinaria, incluso frente aquellas que no han acudido ante la JEP. Al respecto, como ya se mencionó en un capítulo anterior³⁷⁵, en esos casos se debería analizar la posibilidad de permitir la acreditación automática de estas víctimas. Que el proceso de acreditación sea paulatino y progresivo es razonable si su objetivo es que víctimas no identificadas o indeterminadas puedan ser reconocidas en cualquier etapa del proceso. En particular, sería preocupante que en los macro casos que adelanta la Sala de Reconocimiento de Verdad se llegara a la etapa de audiencias públicas o incluso de resolución de conclusiones, sin que todas las víctimas identificadas en la justicia ordinaria se encuentren acreditadas.

³⁷³ Sobre este tema, vale la pena mencionar que la Sección de Apelación, en su primera sentencia interpretativa, sugirió la creación de un documento guía que, entre otras, contenga buenas prácticas en materia de acreditación (JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 76). No obstante, si bien esta es una buena primera aproximación al problema, se considera necesario la creación de un procedimiento que sea aplicado por todas las Salas y Secciones.

³⁷⁴ En este punto vale la resaltar que, la Sala de Apelación, en su primera sentencia interpretativa, propone como una de las medidas para homogeneizar la acreditación, la creación de un instrumento de “captura de datos” o un formato único de acreditación. Para ello, plantea que el instrumento contenga, entre otras, los datos de la persona, las actuaciones judiciales llevadas a cabo y las narraciones de los hechos (JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 129 y ss). Aunque no se puede negar la importancia de contar con instrumento que contenga la información individual de cada víctima, es claro que, en un gran número de casos, esta información ya reposa en expedientes judiciales. Más aún, esta información se cuenta sistematizada. Así, por ejemplo, en el caso de los procesos de la Ley de Justicia y Paz se cuenta con el sistema de información SIJYP.

Por ello, no resulta razonable que las víctimas tengan que repetir la información que ya han suministrado a la justicia. En particular, si se consideran casos como los de violencia sexual, donde un nuevo relato de los hechos puede ser doloroso y hasta revictimizante. Ahora bien, lo anterior, no debería impedir que, en casos especiales y luego de un análisis y verificación de la información disponible, la JEP solicite información adicional a las víctimas.

³⁷⁵ Al respecto ver el acápite B.2.3., “Casos de estudio”, del capítulo IV, “Marco Nacional”, de este reporte.

Espacios de participación

En segundo lugar, la participación de las víctimas debe ser garantizada en todos los momentos procesales, lo cual requiere ampliar los espacios de participación existentes. Lo anterior, debido a que su participación no ha sido garantizada en algunas etapas procedimentales. De particular importancia es el hecho que la Sala de Reconocimiento de Verdad estableció que las versiones voluntarias que se rinden en los macro casos son privadas y las víctimas no pueden asistir. Para garantizar sus derechos, la Sala ha dispuesto que las víctimas acreditadas tengan acceso a las grabaciones de las versiones y puedan presentar por escrito sus comentarios. Sin embargo, esto resulta insuficiente para garantizar sus derechos.

Si bien las razones argüidas por la Sala de Reconocimiento de Verdad reflejan preocupaciones válidas³⁷⁶, no tienen la envergadura suficiente para vetar la participación de las víctimas en este espacio, en especial si se considera que este procedimiento que adelanta no se rige por los principios y reglas del proceso penal ordinario. Por el contrario, se trata de un procedimiento de naturaleza no adversarial y que se rige por el principio dialógico³⁷⁷. Lo cual, junto con la garantía del derecho a la participación a las víctimas debería llevar a que la Sala revise su decisión no de permitir la presencia de las víctimas en las versiones voluntarias.

Adicionalmente, la Sala debería tener en cuenta que la Procuraduría General de la Nación, que está presente en las versiones, es encargada de salvaguardar los intereses de las víctimas indeterminadas, mientras que las víctimas determinadas tienen derecho a designar un abogado que las represente sus intereses específicos. En ese sentido, las víctimas determinadas y acreditadas carecen de representación durante las versiones voluntarias. Más importante aún, en el marco de la misión realizada por la CIJ, en enero de 2019, varias víctimas les manifestaron a los comisionados su inconformidad por no poder participar en las versiones. Para las víctimas consultadas, esto no es una forma de evitar su revictimización sino una restricción a sus derechos.

Ahora bien, al igual que sucede con otros espacios de participación, es claro que la presencia de las víctimas durante las versiones voluntarias podría generar desafíos para el trabajo de la Sala de Reconocimiento de Verdad. No obstante, estos riesgos se pueden mitigar si la Sala, junto con la Secretaría Ejecutiva, informa a las víctimas el objetivo de las versiones voluntarias y el alcance de su participación. Adicionalmente, la participación será más efectiva si se toman acciones para que las víctimas cuenten con asistencia psicosocial y se les ofrecen garantías a su seguridad. Por otra parte, dado que la Sala define temarios en las versiones voluntarias, estos también son un elemento que pueden servir para orientar la participación de las víctimas y concretar sus expectativas.

Por lo demás, una amplia participación de las víctimas en las primeras etapas del proceso tiene enormes ventajas para garantizar una participación efectiva de las víctimas en las etapas posteriores. Por un lado, permite que las víctimas se apropien del proceso y que este pueda ser considerado, en sí mismo, un mecanismo de reconocimiento a su condición de víctimas y de reparación. Por otro lado, las versiones pueden generar escenarios de encuentro entre las víctimas, facilitar su agrupación por intereses comunes, y promover una representación grupal ordenada en etapas posteriores del proceso.

³⁷⁶ Sobre el tema del carácter privado de las versiones, la Sala ha argüido diferentes razones, entre las que se encuentran la necesidad de evitar la revictimización de las víctimas y que la versiones se realizan en una etapa investigativa que es reservada en la justicia ordinaria. Adicionalmente, como la Procuraduría General de la Nación acompaña estas diligencias, se podría considerar que los intereses de las víctimas son salvaguardados. Por otro lado, el carácter reservado también podría explicarse por lo sucedido en varias versiones libres rendidas por paramilitares en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

³⁷⁷ En relación al procedimiento que adelanta la Sala de Reconocimiento de Verdad, se puede consultar el anexo C.1., "Procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad", de este reporte.

En este punto, se debe resaltar que recientemente, dentro del caso 003³⁷⁸, la Sala de Reconocimiento de Verdad decidió permitir la participación de las víctimas y sus representantes en las versiones de los comparecientes³⁷⁹. En sentido, sería importante que la determinación adoptada en este caso se aplicara a los otros seis casos que tiene la Sala, y los casos que se abran en el futuro. Esto con el fin de garantizar que todas las víctimas, sin importar de que caso se trate, tengan las mismas facultades y posibilidades de participación.

De otra parte, debe garantizarse que en los procedimientos que adelantan la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y la Sala de Amnistía o Indulto a través de los cuales otorga beneficios temporales, tengan los mismos estándares de participación, que los previstos en los procedimientos en los que se define la situación jurídica de una persona de manera permanente.

Al respecto, resulta preocupante la reciente decisión de la Sección de Apelación en la materia. En efecto, si bien la Sección reconoció el derecho de las víctimas a participar en estos procedimientos³⁸⁰, determinó que su participación está sujeta a un ejercicio de *niveles de intensidad*³⁸¹. Esto quiere decir que la participación de las víctimas “debe ser proporcional en intensidad y extensión conforme a las características del ejercicio jurisdiccional que demanda de la JEP las discusiones y asuntos que se debaten en cada momento procesal”³⁸².

Como consecuencia de lo anterior, para la Sección de Apelación, los procedimientos en los que se deciden sobre beneficios provisionales, al ser considerados etapas “incipientes” e “intermedias” de las actuaciones al interior de la JEP, implican que el derecho a la participación de las víctimas puede restringirse. En ese sentido, la participación plena y protagónica de las víctimas solo se dará en las etapas donde se otorguen tratamientos definitivos³⁸³. De acuerdo con la Sección, la eficiencia en la administración de justicia se podría ver afectada con la “participación masiva y desordenada”³⁸⁴ de las víctimas.

Es importante señalar, frente a los argumentos de la Sección, que el hecho que se trate de beneficios temporales no hace que sean de menor entidad. Antes bien, se trata de beneficios jurídicos de gran envergadura que, aunque se otorgan de manera temporal, tienen la vocación de volverse permanentes. Es efecto, si la persona cumple con todos los requisitos impuestos por el SIVJRNR, al momento que se resuelva su situación jurídica de manera permanente, va a poder seguir disfrutando del beneficio adquirido. Lo anterior, sin perjuicio de que pueda recibir beneficios jurídicos adicionales y que pueda asumir compromisos para garantizar los derechos de las víctimas.

Así las cosas, la determinación sobre la extensión y la forma de participación de las víctimas en los procedimientos no puede estar atada a un orden cronológico en el que, a medida que se avance en el proceso, se creen más espacios de participación. Esto, por cuanto el diseño del SIVJRNR y de la JEP conlleva a que se otorguen beneficios jurídicos relevantes desde el inicio de las actuaciones y mucho antes de que se adopten las primeras decisiones sobre las atribuciones de responsabilidad. De esta manera, por ejemplo, mientras que la Sala de Reconocimiento de Verdad ha llevado a cabo 91 versiones voluntarias³⁸⁵, solo en 2018, la Sala

³⁷⁸ Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate.

³⁷⁹ JEP, Víctimas podrán participar en versiones de la Sala de Reconocimiento de la JEP, 6 de junio de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/V%C3%ADctimas-podr%C3%A1n-participar-en-versiones-de-la-Sala-de-Reconocimiento-de-la-JEP.aspx>)

³⁸⁰ JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 65.

³⁸¹ La Sala de Apelación creó tres niveles de intensidad (bajo, medio o alto) según la etapa en que se encuentre un proceso. Al respecto ver: JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 86.

³⁸² JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 74.

³⁸³ Ibidem.

³⁸⁴ Ibidem.

³⁸⁵ JEP, La JEP en cifras, 8 de mayo de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Infografas/cifras-8-mayo.pdf>)

de Definición de Situaciones Jurídicas emitió 653 resoluciones con el objetivo de definir provisionalmente la situación jurídica de las personas sometidas al Sistema³⁸⁶.

Por esto, es fundamental la participación de las víctimas en los procedimientos que otorgan beneficios temporales. En estos procedimientos pueden surgir y discutirse cuestiones relevantes para las víctimas, incluidos los posibles riesgos a su seguridad personal por la liberación del victimario. Además, en estos procedimientos las víctimas podrían exigir la realización audiencias para la verificación del cumplimiento del régimen de condicionalidad.

Por todos estos motivos, la JEP debe adoptar un enfoque uniforme en cuanto los escenarios de participación efectiva de las víctimas en sus procedimientos. Es claro que esto implica desafíos logísticos y operativos para garantizar la participación de un gran número de personas, pero este es un elemento intrínseco a los mecanismos de justicia transicional que debe ser abordado correctamente. En particular, debe considerarse que la eficiencia de la administración de justicia, los derechos de los comparecientes y los principios que irradian la actuación de la JEP, incluidos los principios de efectividad de la justicia restaurativa y del procedimiento dialógico³⁸⁷, no se materializarán al interior de la JEP si las víctimas no son el centro de todos los procedimientos y la labor de la JEP.

Contenido del derecho a la participación

En tercer lugar, será inocuo que se garantice una amplia participación de las víctimas en todos los procedimientos, sino existe claridad sobre el contenido de la participación en cada etapa del proceso y de los recursos que tienen en cada una de dichas etapas. Las víctimas deben contar con información clara y completa sobre el objetivo de las audiencias y de los otros espacios procesales en los que participan³⁸⁸. En ese sentido, entre otras cosas, las víctimas deberían saber cuál es el momento oportuno para oponerse a que un delito sea considerado competencia de la JEP o a que una persona reciba uno o más beneficios jurídicos. Por ejemplo, en la audiencia de sometimiento del General (r) Montoya Uribe, analizada con anterioridad en este documento³⁸⁹, las víctimas no tenían claridad sobre qué se iba a discutir en la audiencia, y muchas esperaban un reconocimiento de hechos y de responsabilidad.

Dicho de otra manera, el hecho que las víctimas sepan que pueden participar resulta insuficiente, si no se dota de contenido al derecho. Definir el “para qué” la participación de las víctimas es tan importante como el “cuándo” y el “cómo” participan. 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. Esto no solo hace más efectiva su participación dentro del ejercicio del debido proceso, sino que contribuye enormemente en el manejo de las expectativas de las víctimas. Por ello, resultaría oportuno que la JEP contara con una guía informativa sobre el contenido de la participación en las distintas etapas procesales.

³⁸⁶ CIDH, CIDH monitorea avances y desafíos de la Jurisdicción Especial para la Paz a un año de su funcionamiento, 29 de mayo de 2019.

(<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/130.asp>)

³⁸⁷ Ley 1922 de 2018, artículo 1.

³⁸⁸ La necesidad sobre que las víctimas tenga claridad sobre el contenido de su participación parece reconocerse por parte de la Sección de Apelación. En efecto, en su primera sentencia interpretativa, la Sección ha sugerido la construcción de un documento guía que contenga los principios y criterios rectores sobre el ejercicio de los derechos de las víctimas. Al respecto ver: JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 75 y ss.

³⁸⁹ Acápite B.3, “Casos de Estudio”, del capítulo IV, “Marco Nacional”, de este reporte.

Segunda categoría: acciones para garantizar el derecho a la reparación

Una de las principales diferencias que tiene la JEP con la justicia ordinaria, es la clase y el contenido de las sanciones que impone. Sobre este asunto, el Acto Legislativo 01 de 2017 establece que el SIVJNR “hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas”³⁹⁰. En ese mismo sentido, las sanciones que impone la JEP incluyen la obligación de realizar proyectos con contenido restaurativo³⁹¹.

Ahora bien, el hecho que las sanciones dentro de la JEP tengan un enfoque restaurativo, de ninguna manera significa que se deje de lado 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. En efecto, es de la esencia del SIVJNR³⁹² que ninguna persona pueda recibir beneficios jurídicos si no contribuye a la reparación de las víctimas³⁹³. En el mismo sentido, se estableció el deber de las FARC-EP, como organización, de reparar integralmente a las víctimas³⁹⁴.

Adicionalmente, la reparación integral no es solo un criterio interpretativo de la labor que realiza la JEP³⁹⁵, sino que es un deber estatal. El cual, en relación con las víctimas dentro de la jurisdicción de la JEP, se reconoció expresamente en el Acto Legislativo 01 de 2017³⁹⁶ y la Ley 1957 de 2019³⁹⁷.

De este modo, una correcta interpretación de las normas debe llevar a que la JEP decrete medidas que contribuyan a que las víctimas sean reparadas integralmente, de manera individual y colectiva.

No obstante, dadas las funciones que en materia de reparación tienen otras entidades del Estado³⁹⁸, esta labor no puede ser asumida de manera independiente por la JEP. Más aún si se considera que en la mayoría de los casos, la JEP no podrá ordenar medidas de reparación de tipo económico³⁹⁹.

Es por lo anterior que será necesario que la JEP actúe de manera coordinada con las distintas entidades del Estado que tienen obligaciones en materia de reparación. Por ende, a la hora de establecer las medidas de reparación que estarán a cargo de los victimarios, la JEP debe contar con información actualizada sobre si el Estado se encuentra implementando medidas de reparación. Esto con el fin propender, en la medida de lo posible, a que las medidas que decrete sean complementarias. Igualmente, la JEP también debe exigir que exista claridad sobre los activos de las FARC-EP y sobre cómo se están usando para reparar a las víctimas.

Por otro lado, como quiera que la labor que adelanta la JEP incluye la definición de responsabilidad y la determinación del daño causado a las víctimas, esta debería adoptar un rol protagónico en materia de reparaciones. En particular, la JEP debería evaluar la posibilidad de realizar sugerencias sobre las distintas formas de reparación que deberían ofrecer otras entidades del Estado. Lo anterior, para que la totalidad de las medidas de reparación ofrecidas

³⁹⁰ Artículo transitorio 1 del artículo 1.

³⁹¹ Ley 1922 de 2018, artículos 1, 27, 27C, 27 D, 44 y 65

³⁹² Al respecto ver el título A, “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR)”, del capítulo IV, “Marco Nacional”, de este reporte.

³⁹³ Ley 1957 de 2019, artículo 20.

³⁹⁴ Ley 1957 de 2019, artículos 38 y 39. En igual sentido, se encuentra el Decreto Ley 903 de 2017.

³⁹⁵ Ley 1957 de 2019, artículo 7.

³⁹⁶ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 18 del artículo 1.

³⁹⁷ Ley 1957 de 2019, artículo 38.

³⁹⁸ En materia de reparación, existen entidades del orden nacional, como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y del nivel local, como la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas en Bogotá.

³⁹⁹ Sobre este tema ver el acápite B.2.2., “Reparación a las víctimas y la participación” del capítulo IV, “Marco Nacional”, de este reporte.

tengan la potencialidad de tener un impacto positivo en el proyecto de vida de las víctimas y sus familias, en consideración al daño causado e identificado por la JEP.

En este punto, 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 encaminada a desarrollar, profundizar e implementar, de mejor manera, el principio de la centralidad de las víctimas. Asimismo, se deben fortalecer los espacios creados al interior de la Secretaría Ejecutiva⁴⁰⁰ (Departamento de Atención a Víctimas y Departamento de Representación de Víctimas) para garantizar de manera efectiva que las víctimas cuenten con la asesoría jurídica y psicosocial necesaria y puedan tener una comunicación fluida y constante con la JEP.

En esta tarea, la Comisión de Participación creada por el Órgano de Gobierno de la JEP⁴⁰¹ puede resultar definitiva. En efecto, entre sus funciones se encuentra promover la participación de las víctimas e implementar el principio de centralidad de las víctimas⁴⁰². Para ello, la Comisión puede formular protocolos, manuales, directrices y emitir conceptos no vinculantes, así como promover la coordinación con otras entidades⁴⁰³. En ese sentido, cuenta con las herramientas necesarias para ayudar a superar los desafíos actuales en materia de participación.

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 ante la JEP⁴⁰⁴. Específicamente, los informes son entendidos como un instrumento que puede activar la competencia de la JEP⁴⁰⁵ y “el mecanismo idóneo para que la Sala obtenga o amplíe su conocimiento con respecto a hechos que comportan graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, cometidos en el marco del conflicto armado”⁴⁰⁶.

Por ello, la JEP de manera constante ha invitado a las víctimas a presentar informes. Asimismo, los esfuerzos pedagógicos también se han centrado en explicarle a las víctimas la metodología para la presentación de informes. Como resultado de lo anterior, hasta mayo de 2019, la Sala de Reconocimiento de Verdad ha recibido 74 informes de las organizaciones de víctimas⁴⁰⁷.

En este tema, como ya se mencionó⁴⁰⁸, se destaca el hecho que varios de estos informes han sido entregados a la JEP en el marco de eventos especiales y en diferentes lugares del país. En

⁴⁰⁰ JEP, Órgano de Gobierno, Acuerdo 036 de 2018, 11 de septiembre de 2018.

⁴⁰¹ JEP, Órgano de Gobierno, Acuerdo 009 de 2019, 29 de enero de 2019.

⁴⁰² Acuerdo 009 de 2019, artículo 1.

⁴⁰³ Ibidem, artículo 5.

⁴⁰⁴ Sobre este punto ver el acápite B.2.1., “La presentación de informes por parte de organizaciones de víctimas”, del capítulo IV, “Marco Nacional”, de este reporte.

⁴⁰⁵ Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, Documento guía para la presentación de informes elaborados por organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de derechos humanos colombianas, 24 de mayo de 2018, pág. 13.

⁴⁰⁶ JEP, La JEP reitera invitación a la Corporación Rosa Blanca para que presente informes de hechos victimizantes, 2 de abril de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-reitera-invita%C3%B3n-a-la-Corporaci%C3%B3n-Rosa-Blanca-para-que-presente-sus-informes-sobre-hechos-victimizantes.aspx>)

⁴⁰⁷ JEP, La JEP en cifras, 8 de mayo de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Infografas/cifras-8-mayo.pdf>)

⁴⁰⁸ Ver *ut supra* el acápite Fortaleza 8, “Reconocimiento de la importancia de establecer espacios de diálogo con víctimas y asociaciones de víctimas” de este capítulo.

estas circunstancias, 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, muchos de los informes presentados por las víctimas pueden contribuir a que se dé visibilidad a los crímenes cometidos durante el conflicto que han tenido un bajo nivel de judicialización por parte de la justicia ordinaria. Así, por ejemplo, la Sala de Reconocimiento de Verdad ha recibido informes sobre violencia sexual⁴⁰⁹, víctimas de minas antipersonales⁴¹⁰ y persecución a la población LGBTI⁴¹¹.

A pesar de lo anterior, la presentación de informes genera algunos retos en materia de garantía del derecho a la participación de las víctimas. Sobre este asunto, sin duda el reto más importante es el manejo de las 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 evite que estas se sientan defraudadas por la labor de la JEP. Esto puede incluir un trabajo mancomunado con las CEV y la UBPD que reafirme el carácter integral del Sistema.

Por otro lado, es importante que las víctimas entiendan la presentación de informes como uno de los múltiples escenarios de participación al interior de 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 adquiera información sobre las graves violaciones a los derechos humanos. Lo anterior, dada la obligación internacional del Estado de investigar de oficio estas violaciones, con independencia de la actividad judicial realizada por las víctimas⁴¹². Adicionalmente, para respetar los estándares internacionales, la presentación de informes no debe impedir la legitimación de las víctimas, individual o colectivamente, para acceder y participar directamente en los procedimientos ante la JEP.

Esto no significa desconocer la valiosa información que entregan las organizaciones de víctimas, sino transmitir el mensaje que la JEP actuará incluso si no recibe información por parte de las víctimas. En otros términos, aunque los informes de las organizaciones de víctimas son de gran utilidad porque permiten a la Sala conocer las prioridades de las víctimas y contrastar la información, no son un elemento indispensable para que la Sala cumpla sus funciones en materia de investigación de los casos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto. Esto resulta particularmente importante en los casos de organizaciones de víctimas que han mostrado una enorme resistencia a participar en la JEP a través de la presentación de informes.

Por último, la Sala de Reconocimiento de Verdad debe tener presente los compromisos que adquiere en materia de confidencialidad y garantías de seguridad, por la información que suministren las víctimas. De manera positiva se constata que este tema ha sido tratado en la guía para la presentación de informes de la Sala⁴¹³. Además, se han realizado entregas de informes de carácter reservado por problemas de seguridad de las víctimas⁴¹⁴.

⁴⁰⁹ JEP, La organización Sisma Mujer entrega dos informes sobre violencia sexual a la JEP, 24 de abril de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-organización-Sisma-Mujer-entrega-dos-informes-de-violencia-sexual-a-la-JEP.aspx>)

⁴¹⁰ JEP, La JEP recibe informe sobre minas antipersonal, 4 de abril de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-recibe-informe-sobre-minas-antipersonal-.aspx>)

⁴¹¹ JEP, JEP recibe informes por parte del sector LGBTI, 30 de julio de 2018.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-recibe-informes-por-parte-del-sector-LGBTI.aspx>)

⁴¹² Entre otras, ver las siguientes sentencias de la Corte IDH: *Caso Arrom Suhurt y otros Vs. Paraguay*, Fondo, Sentencia de 13 de mayo de 2019, Serie C No. 377, párr 138; *Caso Omeara Carrascal y otros Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de noviembre de 2018, Serie C No. 368, párr 212; *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202, párr 65 y; *Caso Kawa Fernández Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, párr 75.

⁴¹³ Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, Documento guía para la presentación de informes elaborados por organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de derechos humanos colombianas, 24 de mayo de 2018, pág. 19.

⁴¹⁴ JEP, Organizaciones afrocolombianas entregan informes a la JEP sobre graves violaciones a los Derechos humanos, 22 de mayo de 2019.

Ahora bien, es importante que la confidencialidad y la seguridad de las víctimas debe garantizarse en todo el procedimiento, incluso después de recibir el informe. Entre otras, la Sala debe ser especialmente cuidadosa con la información que entrega a los comparecientes de los casos, sobre todo, cuando se trate de informes que señalen la responsabilidad de personas sobre las cuales la JEP no tiene competencia o no están cumpliendo con los compromisos adquiridos con el régimen de condicionalidad. Para ello, al determinarse un riesgo a la seguridad de la víctima por la información suministrada, la Sala debería considerar no entregar el informe en su totalidad, sino solo la información referente a la responsabilidad del compareciente con el fin de garantizarle su derecho a la defensa y al debido proceso.

Desafío 3. Medidas de protección para las víctimas

Las medidas de protección son esenciales para la materialización del principio de centralidad de las víctimas y para garantizar el acceso a la administración de justicia. Las víctimas no participarán en los procedimientos de la JEP si sus vidas o las de sus familias se encuentran en riesgo. En especial, en un contexto en donde los asesinatos de líderes y defensores de derechos humanos, muchos de ellos víctimas del conflicto, han aumentado a niveles alarmantes desde la firma del Acuerdo Final de Paz⁴¹⁵.

En ese sentido, es fundamental para el éxito y la legitimidad de la gestión de la JEP que las víctimas cuenten con una respuesta rápida y efectiva cuando ponen en conocimiento una situación de riesgo. En particular, deben evitarse los errores cometidos en la solicitud de medidas de seguridad por parte de Alfamir Castillo Bermúdez analizados en el capítulo anterior⁴¹⁶. En efecto, la adopción de medidas de protección en este caso fue tardía, y como consecuencia, Alfamir Castillo Bermúdez sufrió un atentado. Adicionalmente, a junio de 2019, las medidas ordenadas por la JEP no han sido implementadas.

Así las cosas, será necesario que se adopten correctivos para garantizar la protección de las víctimas que hagan parte de los procedimientos de la JEP. Principalmente, como la magistratura de la JEP y la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) tienen funciones en esta área⁴¹⁷, será esencial una buena articulación interna. Para ello, la UIA debería darle prioridad al trámite de este tipo peticiones y comunicar oportunamente los resultados a la magistratura. Al mismo tiempo, la magistratura tiene que hacer seguimiento a las solicitudes que ha elevado a la UIA para poder darles una respuesta oportuna a las víctimas.

Adicionalmente, deben realizarse acciones para la materialización de las medidas de protección. Dado que es probable que algunas de las medidas decretadas dependan de otras instituciones del Estado, como la Unidad Nacional de Protección, es necesario que la JEP cuente con buenos canales de comunicación y coordinación con dichas entidades. Paralelamente, esto implica que las entidades a cargo de materializar las medidas atiendan oportunamente el llamado de la JEP.

En conclusión, junto con la coordinación interna de los órganos de la JEP, debe existir un esfuerzo conjunto entre las distintas entidades del Estado para garantizar la seguridad de las víctimas y de sus familias. Lo anterior no solo permitirá que las víctimas puedan ejercer sus derechos al interior de la JEP, sino que también permitirá materializar las garantías de no repetición y el tránsito efectivo hacia la paz.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Organizaciones-afrocolombianas-entregan-informes-a-la-JEP-sobre-graves-violaciones-a-los-Derechos-humanos.aspx>)

⁴¹⁵ CIDH, Comunicado de prensa 008/19, "CIDH culmina visita de trabajo a Colombia sobre la alarmante situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos", 15 de enero de 2019.

⁴¹⁶ Al respecto ver el acápite B.2.3., "Casos de estudio", del capítulo IV, "Marco Nacional", de este reporte.

⁴¹⁷ Ley 1922 de 2018, artículo 22 y Ley 1957 de 2019, artículo 87.

Desafío 4. Espacios de capacitación y difusión de decisiones

Al ser el resultado de una negociación donde varios intereses en conflicto fueron conciliados, el SIVJRNR, y en particular la JEP, tienen una enorme complejidad. Esto hace que la implementación de medidas pedagógicas sea indispensable para hacer accesible el SIVJRNR a la ciudadanía en general y a las víctimas. Sin un correcto entendimiento de que es el Sistema y qué esperar del mismo, no es posible que las personas se apropien del SIVJRNR y que la JEP se convierta en un mecanismo de justicia transicional esencial para la consolidación de la paz y la reconciliación. Además, la falta de entendimiento del sistema facilita la polarización, las presiones mediáticas y la creación de falsas expectativas.

Aunque ha habido esfuerzos en esta materia⁴¹⁸, 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 que las víctimas no se encuentran organizadas. Lo anterior incluso ha llevado a que, en casos excepcionales, se hayan presentado situaciones de suplantación, donde personas ajenas a la JEP han pedido dinero para la realización de trámites en la Jurisdicción⁴¹⁹. Por ello, la difusión de las decisiones y los espacios de capacitación deben continuar y reforzarse.

En lo que respecta a la difusión de las decisiones, se debe resaltar que la JEP ha hecho una buena labor para comunicar y explicar sus decisiones con mayor impacto mediático, a través de comunicados y ruedas de prensa⁴²⁰. No obstante, en lo que se refiere a la consulta de sus decisiones, es fundamental que labor de relatoría mejore, sobre todo si se compara con las relatorías de las otras Altas Cortes colombianas.

En este punto se tiene que la relatoría de la JEP no permite realizar búsquedas eficientes por temas, ni está actualizada con todas las decisiones. Entre otras cosas, a junio de 2019, solo existe publicado un boletín de relatoría de diciembre de 2018 y no están disponibles todos los conceptos realizados por las comisiones permanentes⁴²¹. Como consecuencia, no es fácil el acceso a todas las decisiones adoptadas, ni se pueden conocer ni analizar las líneas jurisprudenciales desarrolladas por las Salas y Secciones. Adicionalmente, una relatoría completa y organizada contribuye a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de la labor de la JEP ante la ciudadanía.

Por otro lado, en lo que se refiere a los espacios de capacitación, estos deben servir para que las víctimas resuelvan sus dudas sobre la competencia de la JEP y tengan claridad sobre las principales funciones de cada uno de los órganos de la Jurisdicción. En otros términos, las medidas no deberían centrarse solo en la presentación de informes, sino otros aspectos determinantes para la participación de las víctimas, como la presentación de tutela al interior de la JEP, las medidas de protección y el rol de las Secciones como encargadas de imponer sanciones.

⁴¹⁸ Junto con las distintas capacitaciones y foros que ha realizado la JEP, también vale la pena resaltar varios videos informativos disponibles en el canal de *Youtube* de la JEP y de información pedagógica en la página de la JEP.
(<https://www.jep.gov.co/Paginas/victimas.aspx>)

⁴¹⁹ JEP, La JEP advierte sobre nuevos casos de suplantaciones, 27 de mayo de 2019.
(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-advierte-sobre-nuevos-casos-de-suplantaciones.aspx>)

⁴²⁰ Un ejemplo de ello es el comunicado y la rueda de prensa mediante el cual se explicó los puntos principales de la decisión de primera instancia de la Sección de Revisión en el caso de Seuxis Paucias Hernández Solarte. Se destaca también que el comunicado de prensa en la página de la JEP tiene los enlaces para consultar la decisión completa y los salvamentos de voto. Al respecto ver: JEP, La Sección de Revisión de la JEP aplica la garantía de no extradición a Seuxis Paucias Hernández, 15 de mayo de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Comunicado-073-de-2019---Sobre-Seuxis-Paucias-Hernandez-Solarte.aspx>)

⁴²¹ JEP, Relatoría.

(<https://www.jep.gov.co/Paginas/Relatoria/Relator%C3%ADa.aspx>)

Por último, las capacitaciones también deben darse al interior del JEP para que sus funcionarios entiendan el alcance de su mandato y las distintas interacciones internas que se dan entre las Salas, las Secciones y la UIA. En el caso particular de los magistrados, resulta pertinente que estos reciban capacitación sobre el rol y los desafíos de los jueces en tribunales transicionales.

Desafío 5. Consolidar el rol de la JEP como el componente de justicia del Acuerdo Final de Paz e incentivar la comparecencia voluntaria

Una de las modificaciones más importantes que sufrió el diseño original de la JEP, pactado en el Acuerdo Final de Paz, fue que un grupo de personas puedan acogerse de manera voluntaria a su jurisdicción. En efecto, por decisión de la Corte Constitucional⁴²², el sometimiento a la JEP de un tercero civil o un agente del Estado no perteneciente a la fuerza pública es voluntario. Lo anterior puede traer como consecuencia que la JEP no puede ofrecer a las víctimas una respuesta completa, en términos de verdad y atribución de responsabilidad, al estar por fuera de su competencia un grupo de personas que pudieron haber jugado un papel determinante en el conflicto armado.

Por eso, la JEP tiene el reto de incentivar la comparecencia de estos individuos. Sin lugar a duda, un elemento a favor son los beneficios jurídicos previstos en la normativa que rige la JEP. No obstante, es importante que la comparecencia voluntaria no sea vista como una forma de eludir las sanciones de la justicia ordinaria. Por el contrario, la perspectiva para incentivar la comparecencia voluntaria debe ser la realización de los derechos de las víctimas.

Para ello, la JEP debe consolidar su rol como tribunal de justicia para las graves violaciones a los derechos humanos cometidas dentro del conflicto colombiano. Esto implica que los procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad⁴²³ deben ofrecerles a las víctimas las respuestas que no hayan obtenido en la justicia ordinaria, sobre todo, en relación con los crímenes que presentan los mayores niveles de impunidad.

En esta materia, la JEP ha realizado avances. En efecto, la JEP ha adoptado un enfoque que busca obtener mayores niveles de esclarecimiento que los obtenidos previamente por la justicia ordinaria. Al respecto, entre otras acciones, se debe resaltar la labor que ha realizado la Sala de Reconocimiento de Verdad con la apertura de macro casos. A manera de ejemplo, dentro del Caso 003, la magistratura ha destacado el hecho de que “numerosos comparecientes han reconocido hechos que nunca han sido investigados por la justicia ordinaria”⁴²⁴.

En esa misma línea, la Sección de Apelación ha determinado que las personas que se sometan a la JEP deben comprometerse “a superar el umbral de lo ya establecido por la justicia ordinaria”⁴²⁵. Y, en el caso de los comparecientes voluntarios, la Sección determinó que, por regla general, deben presentar un plan de aportes a la verdad, a la reparación y a la no repetición desde el momento que solicitan someterse a la JEP⁴²⁶.

Ahora bien, esta labor y enfoque debe verse reflejado en las primeras decisiones que adopte la JEP en materia de atribución de responsabilidades. Las cuales, además, deben ser adoptadas

⁴²² Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 2017.

⁴²³ Sobre estos procedimientos se puede consultar el anexo C.1, “Procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad” de este reporte.

⁴²⁴ JEP, Audiencia Pública Coronel (r) Gabriel de Jesús Rincón Amado, 4 de marzo de 2019.

(<https://www.youtube.com/watch?v=r0EQ4-J3j4I&t=1272s>)

⁴²⁵ JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 216. En igual sentido: JEP, Sección de Apelación, TP-SA 019 de 21 de agosto de 2018, párr 8.5.

⁴²⁶ JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 288 a 290, 293.

dentro de un plazo razonable⁴²⁷. Esto por cuanto, una buena rendición de cuentas por graves violaciones a los derechos humanos puede contribuir a que el sometimiento voluntario ante la JEP no se centre en la obtención de beneficios jurídicos.

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 repetición⁴²⁸. 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.

En definitiva, junto con los beneficios jurídicos, la comparecencia voluntaria debería estar incentivada por la labor que realiza la JEP en la atribución de responsabilidades. Lo anterior, con el fin de evitar que la comparecencia de terceros o agentes del Estado no pertenecientes a la fuerza pública se vea como una forma de impunidad o de eludir las sanciones de la justicia ordinaria.

D. Conclusiones

Las víctimas del conflicto armado colombiano han esperado durante décadas que sus demandas sean atendidas. El SIVJNR representa una oportunidad para garantizar sus derechos. En efecto, el Sistema fue diseñado para otorgar a las víctimas un rol central. En particular, se debe resaltar que la entrega de beneficios jurídicos por parte de la JEP está condicionada a la realización efectiva de los derechos de las víctimas. Esto es un reconocimiento de que la paz y la reconciliación nacional no son posibles sin la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral.

En ese sentido, el trabajo que empezó a adelantar la JEP podría llegar a ser la piedra angular para la consolidación de una paz en la que las víctimas son ciudadanos cuyos derechos son reconocidos y protegidos. A un año y medio del inicio de sus labores, la JEP ha realizado una importante labor en esa dirección. La Jurisdicción ha comenzado a mostrar su compromiso por evitar que las graves violaciones a los derechos humanos queden impunes y ha desarrollado sus actividades reconociendo el impacto que ha tenido el conflicto en los distintos sectores de la sociedad.

Por ello, es esencial que la JEP cuente con las herramientas necesarias para realizar su labor, sin ningún tipo de interferencias por parte de los poderes públicos. Ciertamente, aunque la JEP

⁴²⁷ Al respecto debe considerarse los plazos para el sometimiento voluntario a la JEP establecido en el artículo 47 de la Ley 1922 de 2018.

⁴²⁸ Sobre este punto se puede consultar el anexo B, "Régimen de penas, sanciones y medidas de extinción de la responsabilidad aplicables por la JEP" del este reporte.

enfrenta desafíos y todavía tiene un largo camino que recorrer, es una institución fundamental para la consolidación de la paz en Colombia, así como para la reconstrucción de los tejidos sociales destruidos por el conflicto armado interno. Asimismo, la JEP debe realizar los ajustes necesarios para garantizar plenamente los derechos de las víctimas en los procedimientos según los estándares internacionales. En particular, la JEP debería tomar acciones para:

1. Ampliar y fortalecer los espacios de participación de las víctimas al interior de todos sus procesos.
2. Asegurar que la presentación de informes por organizaciones de víctimas sea vista como uno de los varios espacios de participación con el que cuentan las víctimas. Esto, con el fin de garantizar que no existan dudas acerca de su labor oficiosa en los casos de graves violaciones a los derechos humanos en que no se presenten informes.
3. Consolidar un enfoque que haga efectivo el derecho a la justicia y a la reparación integral de las víctimas. Para esto, debe dar aplicación a su normativa, a los desarrollos jurisprudenciales y a los estándares internacionales que rigen la materia.
4. Asegurar la investigación y la sanción de los responsables según los estándares internacionales en la materia.
5. Garantizar los enfoques diferenciales.
6. Garantizar que sus procedimientos no generen riesgos para la vida y para la integridad personal de las víctimas y de sus familias.
7. Propender por la ampliación de los espacios de capacitación.
8. Asegurar el acceso público a todas sus decisiones, mediante el fortalecimiento y la mejora de su relatoría.
9. Incentivar la comparecencia voluntaria a través de un enfoque que consolide su rol como tribunal de justicia para las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en dentro del conflicto colombiano.

En este punto, debe resaltarse que la Jurisdicción puede realizar estas acciones con el marco normativo actual. En efecto, la normativa de la JEP le permite proteger y garantizar los derechos de las víctimas, sin necesidad de reformas legislativas. A estos efectos, la JEP debe aplicar el marco normativo que la rige, realizando una interpretación integradora y especialmente convencional, que le permita llenar los vacíos, dudas o contradicciones que se presentan.

Por otro lado, se debe reconocer que la paz y la reconciliación nacional no son tareas que puedan ser llevadas a cabo solo por la JEP. Por ello, aunque supera el objeto de este informe, no se puede dejar de mencionar la importancia de que se empiecen a implementar otros mecanismos diseñados en el Acuerdo Final de Paz. Si bien todavía son muchas las medidas diseñadas por el Acuerdo que no se han materializado, resulta pertinente mencionar la falta de aprobación en el Congreso de la República de las *Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz*, conocidas comúnmente como “las curules para las víctimas”.

Estas Circunscripciones cumplen un rol protagónico en el Acuerdo Final de Paz. En efecto, se trata de una medida que busca “garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional”⁴²⁹. Lo anterior, con el fin de lograr “una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales”⁴³⁰. En ese sentido, su materialización es necesaria para la realización de la paz territorial.

Así, dado su papel para la consolidación de la paz, la aprobación de estas Circunscripciones debería tramitarse nuevamente en el Congreso de la República, con el fin de lograr su

⁴²⁹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016, pág 54.

⁴³⁰ Ibidem.

aprobación⁴³¹. La aprobación de las circunscripciones implicaría el reconocimiento que fortalecimiento de la democracia, como elemento para el tránsito hacia la paz, conlleva a que las víctimas sean vistas como ciudadanos. Adicionalmente, permitiría que se creara un balance frente a los derechos políticos que les fueron reconocidos a los antiguos miembros de la guerrilla de las FARC-EP.

En suma, la CIJ reconoce los avances que ha tenido la implementación de la JEP para ejercer el componente de justicia del SIVJNR. No obstante, la CIJ llama la atención sobre la necesidad que la JEP adopte acciones concretas para fortalecer la participación efectiva de las víctimas en sus procedimientos, así como para garantizar su derecho a la justicia y a la reparación integral. Paralelamente, la CIJ considera necesario garantizar la independencia judicial de la JEP frente a factores externos, para asegurar el correcto ejercicio de sus funciones.

⁴³¹ Lo cual, sin duda, implica que en su trámite se discuta que medidas deben adoptarse para garantizar que quienes voten por su elección, lo hagan de manera libre y sin presiones de ninguna naturaleza. En ese sentido, los debates que se den al interior del Congreso deben realizarse desde una perspectiva que reconozca la importancia de fortalecer la prestación de servicios básicos por parte del Estado en estas zonas del país. Igualmente, se debe reconocer la importancia de las circunscripciones para romper patrones de vulnerabilidad, marginalización y victimización.

VI. ANEXOS

A. Casos abiertos por la JEP

Para el cumplimiento de sus funciones, la Sala de Reconocimiento de Verdad⁴³² ha abierto siete macros casos sobre hechos victimizantes o regiones del país altamente victimizadas:

Caso No. 001⁴³³ – Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP entre 1993 y 2012 – 32 comandantes de las ex FARC.

Caso No. 002⁴³⁴ – Delitos cometidos en Tumaco, Ricaurte y Barbacoas (Nariño) entre 1990 y 2016 – miembros de las ex FARC y miembros de la Fuerza Pública.

Caso No. 003⁴³⁵ – Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado (“Falsos positivos”) – 1910 miembros de la Fuerza Pública.

Caso No. 004⁴³⁶ – Delitos cometidos en Urabá– miembros de las ex FARC y miembros de la Fuerza Pública.

Caso No. 005⁴³⁷ – Situación Territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca- miembros de las ex FARC y miembros de la Fuerza Pública.

Caso No. 006⁴³⁸ – Victimización de miembros de la Unión Patriótica (UP).

Caso No. 007⁴³⁹ – Reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado.

B. Régimen de penas, sanciones y medidas de extinción de la responsabilidad aplicables por la JEP

Dentro de la JEP, no todas las conductas reciben el mismo tratamiento jurídico. Por el contrario, la normatividad ha establecido al menos tres instrumentos principales: las amnistías o indultos, la renuncia a la persecución penal y la imposición de sanciones.

En primer lugar, las **amnistías e indultos** se otorgan a miembros de las FARC-EP y a civiles. Este instrumento se rige por el principio de *otorgar la amnistía más amplia posible*⁴⁴⁰. Para ello, se estableció que la amnistía cubre no solo los delitos políticos como la rebelión, la sedición y la asonada, sino también los delitos conexos con los delitos políticos cometidos en el desarrollo de la rebelión. En ese sentido, quedan cubiertas por las amnistías, delitos como la utilización ilegal de uniformes e insignias, las amenazas, los incendios, la perturbación en servicio de transporte público colectivo u oficial y el porte o tenencia de armas de fuego⁴⁴¹.

En segundo lugar, **la renuncia a la persecución penal** fue diseñada como un instrumento para los agentes del Estado, los cuales no pueden ser beneficiarios de amnistías o indultos⁴⁴². Lo anterior, con el fin de garantizarles “un tratamiento penal especial diferenciado, simétrico, equitativo, equilibrado y simultáneo”⁴⁴³, en relación con los civiles y los miembros de las FARC-

⁴³² Recuérdese que la Sala de Reconocimiento de Verdad es considerada la puerta de entrada de la JEP puesto que tiene como función decidir si los hechos y conductas son competencia de la JEP. Igualmente, ante ella, los responsables de las violaciones a los derechos humanos hacen el primer reconocimiento de verdad y responsabilidad, cuya veracidad e integralidad también es evaluada por la Sala. Frente al procedimiento que adelanta la Sala, puede consultarse el anexo C.1., “Procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad”, del reporte.

⁴³³ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Auto 002 de 4 de julio de 2018.

⁴³⁴ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Auto 004 de 10 de julio de 2018.

⁴³⁵ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Auto 005 de 17 de julio de 2018.

⁴³⁶ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Auto 040 de 11 de septiembre de 2018.

⁴³⁷ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Auto 078 de 8 de noviembre de 2018.

⁴³⁸ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Auto 027 de 26 de febrero de 2019.

⁴³⁹ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Auto 029 de 1 de marzo de 2019.

⁴⁴⁰ Ley 1820 de 2016, artículo 8 y artículo 40 de la Ley 1957 de 2019. Los cuales, a su vez, se basan en lo establecido en el artículo 6.5. del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra.

⁴⁴¹ Frente a los delitos cubiertos por la amnistía ver: Ley 1820 de 2016, artículos 2,3,8,15,16 y 23. También consultar el anexo D, “La amnistía, el indulto y la renuncia a la persecución penal”, de este reporte.

⁴⁴² Ley 1820 de 2016, artículo 9.

⁴⁴³ Ibidem.

EP. En términos generales, este instrumento procede para delitos que no constituyan graves violaciones a los derechos humanos o contra el servicio. Al respecto, el artículo 46 de la Ley 1820 de 2016 establece lo siguiente:

“[La renuncia a la persecución penal] no procede cuando se trate de:

1. Delitos de lesa humanidad, el genocidio, los crímenes de guerra, 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 conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma.
2. Delitos que no fueron cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.
3. Delitos contra el servicio, la disciplina, los intereses de la Fuerza Pública, el honor y la seguridad de la Fuerza Pública, contemplados en el Código Penal Militar.”⁴⁴⁴

Ahora bien, tanto la amnistía o el indulto como la renuncia a la persecución penal comparten dos elementos esenciales. Por un lado, no pueden ser otorgados en casos de graves violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, el efecto principal de ambas es extinguir la acción y la sanción penal principal y las penas accesorias⁴⁴⁵.

En tercer lugar, **las sanciones** se imponen en aquellos casos en los que no procede ni la amnistía ni la renuncia a la persecución penal. La determinación de la sanción que interpone la JEP está esencialmente condicionada al reconocimiento de verdad y responsabilidad. Así, existen tres clases de sanciones⁴⁴⁶:

- 1. Sanciones propias.** Estas proceden cuando la persona que se ha sometido al SIVJRNR hace un pleno y exhaustivo reconocimiento de verdad y de responsabilidad. Las sanciones tienen como mínimo una duración de 5 años, y como máximo una duración de 8 años.

Estas sanciones están constituidas por restricciones a la libertad de movimiento y/o de residencia. También, incluyen la participación en la ejecución de programas de: construcción y reparación de infraestructuras en zonas rurales o urbanas; programas de acceso al agua potable y construcción de redes y sistemas de saneamiento; reparación efectiva de campesinos desplazados; protección medio ambiental de zonas de reserva; eliminación de residuos en zonas rurales; mejora de la electrificación y conectividad en las comunicaciones de las zonas agrícolas; sustitución de cultivos de uso ilícito; recuperación ambiental de las áreas afectadas por cultivos de uso ilícito; construcción y mejora de las infraestructuras viales necesarias para la comercialización de productos agrícolas de zonas de sustitución de cultivos de uso ilícito; y, limpieza y erradicación de restos explosivos de guerra, municiones sin explotar, minas antipersonal y artefactos explosivos improvisados⁴⁴⁷.

⁴⁴⁴ El crimen de lesa humanidad no está tipificado como delito en la legislación penal colombiana, aunque por vía jurisprudencial, la categoría “crimen de lesa humanidad” – así como sus consecuencias– ha sido empleada, en particular para declarar la imprescriptibilidad de la acción penal en casos concretos. Ver entre otros: Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-317 de 2002.

Por otro lado, cabe precisar que la Corte Constitucional en la sentencia C-674 de 2016 estableció que el delito de reclutamiento de menores cometido hasta el 25 de junio de 2005 no es amnistiable cuando el sujeto pasivo era una persona menor de 15 años de edad, y que, a partir de esa fecha, no es amnistiable cuando el sujeto pasivo es una persona menor de 18 años.

⁴⁴⁵ Sobre este tema consultar el anexo D, “La amnistía, el indulto y la renuncia a la persecución penal”, de este reporte.

⁴⁴⁶ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016, párr 60, 61, 62 y listado del Punto 5.1.2; Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 13 del artículo 1 y; Ley 1957 de 2019, artículos 125 y ss.

⁴⁴⁷ Frente al cumplimiento de estos programas, en la Sentencia C-080 de 2018, la Corte Constitucional estableció las siguientes condiciones: “La sanción propia tiene también un componente retributivo, pues el proyecto restaurativo se deberá ejecutar en cumplimiento de precisas condiciones de horarios, lugar de residencia, delimitación de los espacios territoriales y definición de

- 2. Sanciones alternativas.** Estas proceden cuando la persona que se ha sometido al SIVJRNR hace un pleno y exhaustivo reconocimiento de verdad y responsabilidad tardío. Cuando los hechos constituyen “infracciones muy graves”, las sanciones tienen como mínimo una duración de 5 años y como máximo una duración de 8 años. Para los demás hechos delictivos, las sanciones tienen como mínimo una duración de 2 años y como máximo una duración de 5 años. Estas sanciones implican privaciones efectivas de la libertad (prisión o cárcel).
- 3. Sanciones ordinarias.** Estas proceden cuando la persona que se ha sometido al SIVJRNR no hace un pleno y exhaustivo reconocimiento de verdad y de responsabilidad. Las sanciones son la privación de la libertad por un mínimo de 15 años y un máximo de 20 años, esto último para “infracciones muy graves”.

Este régimen de sanciones ordinarias contrasta con el régimen punitivo para las graves violaciones a los derechos humanos, tipificadas como delitos bajo la legislación penal ordinaria. En efecto, las penas previstas por la legislación penal ordinaria son mucho más altas para varios delitos. Así, cabe mencionar: el genocidio, de 30 a 40 años de prisión⁴⁴⁸; el homicidio contra persona protegida por el derecho internacional humanitario de 30 a 40 años de prisión; el homicidio agravado (con fines terroristas, o cometido contra servidor público, periodista, juez de paz, dirigente sindical, político o religioso) de 25 a 40 años⁴⁴⁹; la desaparición forzada de 20 a 30 años de prisión⁴⁵⁰; el secuestro extorsivo de 18 a 28 años de prisión⁴⁵¹; los actos de terrorismo (ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizarla), de 15 a 25 años de prisión⁴⁵²; y la toma de rehenes, de 20 a 30 años de prisión⁴⁵³.

Por lo anterior, las sanciones ordinarias de la JEP resultan controvertidas. En efecto, si el principio sentado tanto por el Acuerdo Final de Paz como por la normatividad para lo desarrolla normativamente, es que el acceso a los beneficios penales de la JEP está condicionado a que los presuntos autores reconozcan plenamente la verdad, no resulta coherente que se sancione con penas menores a las previstas en la legislación penal ordinaria, a quienes no cumplan con ese requisito esencial del sistema de justicia transicional. Así, de hecho, se ha creado un beneficio para quienes no aportan la verdad y no reconocen su responsabilidad.

Por último, cabe señalar que el régimen de sanciones de la JEP se aplica también a las personas previamente condenadas por las jurisdicciones ordinaria o penal militar, cuando se trate de hechos que son objeto de la competencia de la JEP. En esos casos, la sanción es sustituida por la decretada por la JEP⁴⁵⁴. Por otro lado, la imposición de las sanciones por la JEP no inhabilita a los condenados para ejercer su derecho a la participación política⁴⁵⁵.

salidas para el desarrollo de otras actividades derivadas del cumplimiento del Acuerdo Final, incluyendo la participación en política”.

⁴⁴⁸ Código Penal Colombiano, artículo 101.

⁴⁴⁹ Código Penal Colombiano, artículo 104.

⁴⁵⁰ Código Penal Colombiano, artículo 165.

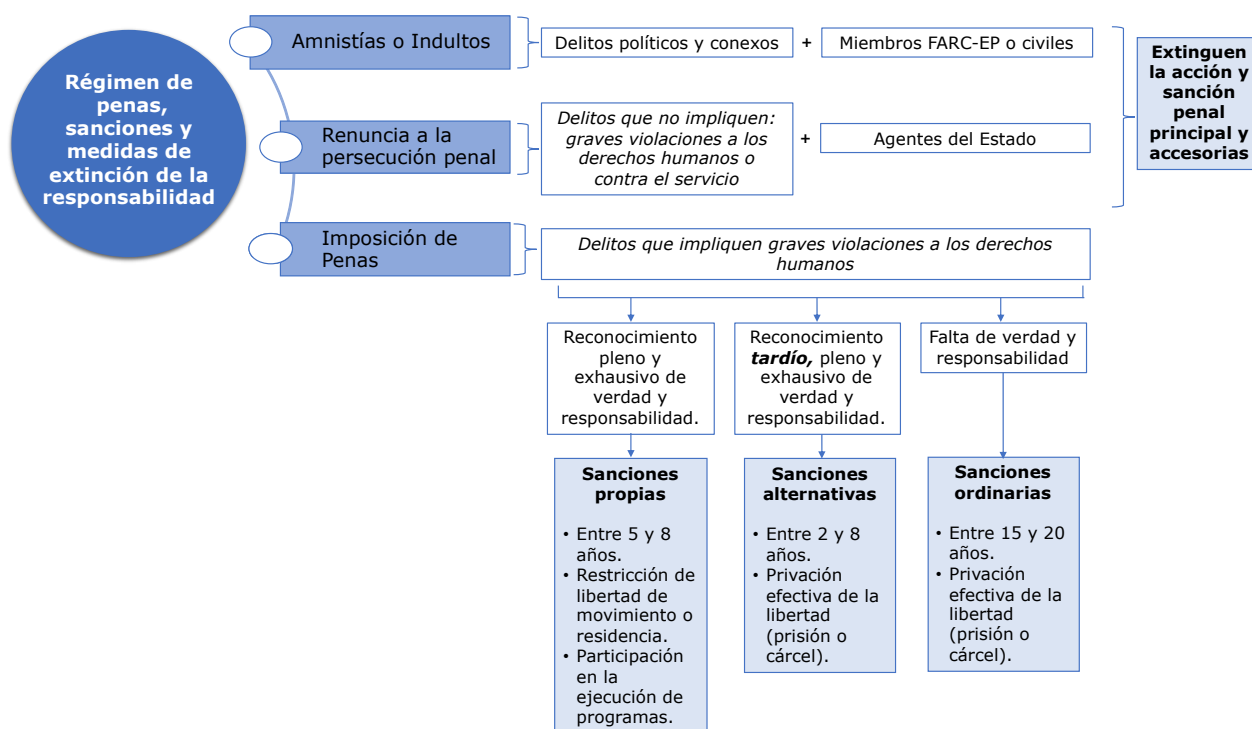
⁴⁵¹ Código Penal Colombiano, artículo 169.

⁴⁵² Código Penal Colombiano, artículo 144.

⁴⁵³ Código Penal Colombiano, artículo 148.

⁴⁵⁴ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 11 del artículo 1.

⁴⁵⁵ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 20 del artículo 1.



Gráfica 1. Fuente: elaboración propia.

C. Procedimientos ante la JEP

Para el cumplimiento de las funciones descritas, la JEP cuenta con varios procedimientos. En particular se resaltan dos clases de procedimientos: (i) los procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad, y (ii) los procedimientos para el otorgamiento de la libertad de los comparecientes.

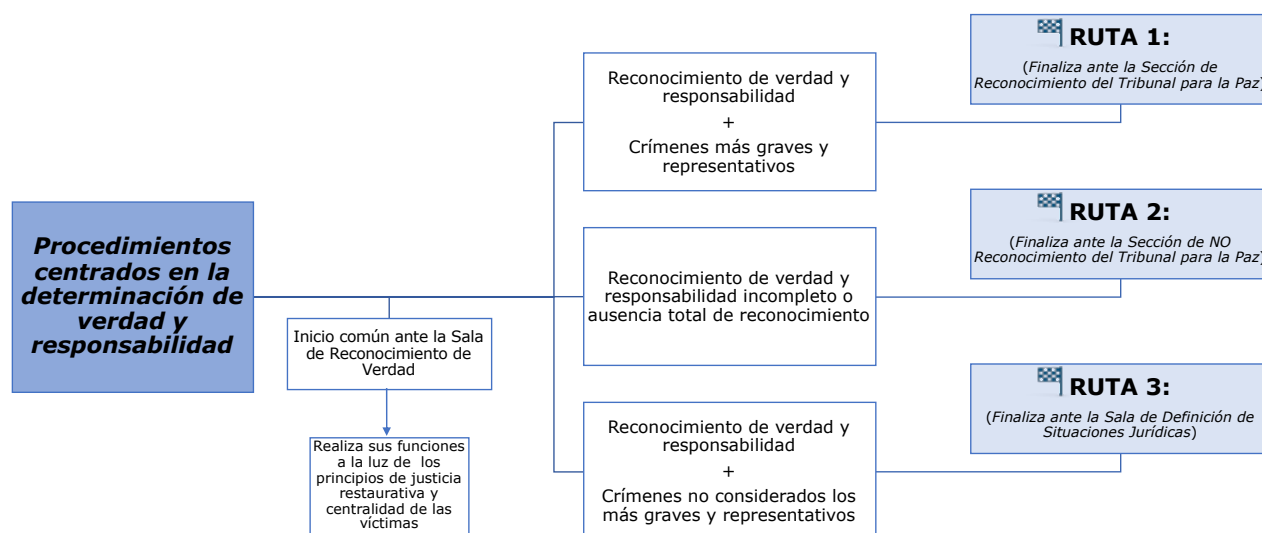
A continuación, se realiza una descripción de los procesos según la normativa que rige la materia y la implementación realizada hasta la fecha en la que se publica este informe. En ese sentido, dado que la implementación es reciente y está en proceso de consolidación, es posible que en el futuro se realicen algunas modificaciones en la forma en cómo se llevan a cabo los procedimientos.

C.1. Procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad

Este tipo de procedimientos se utiliza en los delitos excluidos del ámbito de aplicación de la amnistía, el indulto o la renuncia a la persecución penal. Frente este tipo de delitos no hay un único procedimiento o ruta, sino hay tres procedimientos principales. La ruta que se adopte depende del reconocimiento de verdad y responsabilidad, así como de la naturaleza de los crímenes. Todos los procedimientos inician ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, frente a la cual, las personas que se someten al SIVJNR realizan aportes de verdad⁴⁵⁶. No obstante, pueden finalizar de distintas maneras: ante la Sección de Reconocimiento (ruta uno), ante la

⁴⁵⁶ El artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 define aportar verdad de la siguiente manera: "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". En igual sentido ver el artículo 20 de la Ley 1957 de 2019.

Sección de no Reconocimiento (ruta dos) o ante la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (ruta tres).



Gráfica 2. Fuente: elaboración propia.

Ruta uno

En primer lugar, recuérdese que la Sala de Reconocimiento de Verdad es la puerta de entrada a la JEP. Las funciones de la Sala incluyen no solo recibir el aporte de verdad, sino también evaluar su veracidad e integralidad. Para ello, esta Sala es la encargada de **recibir informes de autoridades y organizaciones de víctimas**⁴⁵⁷ sobre hechos y conductas frente a las cuales la JEP tiene la obligación de impartir justicia. Asimismo, la Sala recibe los expedientes judiciales y las sentencias emitidas por la jurisdicción ordinaria relacionadas con el ámbito de su competencia.

Con base en la información recibida, y mediante la aplicación de criterios de priorización, la Sala de Reconocimiento de Verdad determina el orden de gestión de los casos y de las situaciones. Lo anterior le permite a la Sala abrir **macros casos**⁴⁵⁸ sobre hechos victimizantes o regiones del país altamente victimizadas⁴⁵⁹.

Dentro de cada macro caso, la Sala da inicio a una etapa de “reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas”. Para ello, la Sala notifica a las personas presuntamente responsables de los hechos y las conductas del caso (comparecientes del caso), y les da traslado de la información que tuvo en cuenta para abrirlo⁴⁶⁰. La Sala también da traslado de la información a la Procuraduría General de la Nación.

Paralelamente, la Sala convoca a los comparecientes del caso a **diligencias de versiones voluntarias** con el fin que den cuenta sobre los hechos del macro caso⁴⁶¹. En estas diligencias,

⁴⁵⁷ Sobre la recepción de informes por parte de organizaciones de víctimas consultar la subsección B.2.1. “La presentación de informes por parte de organizaciones de víctimas” del capítulo IV.

⁴⁵⁸ Frente los macros casos abiertos por la Sala, consultar el anexo A, “Casos abiertos por la JEP”, del presente reporte.

⁴⁵⁹ La apertura de casos como forma de manejar la información recibida no está expresamente establecida en la normativa que rige la JEP. No obstante, su sustento legal puede encontrarse en lo establecido en el literal t del artículo 79 de la Ley 1957 de 2019 que determina que es función de la Sala de Reconocimiento de Verdad tener “las más amplias facultades para organizar sus tareas, integrar comisiones de trabajo, fijar prioridades, acumular casos semejantes y definir la secuencia en que los abordará, así como adoptar criterios de selección y descongestión”.

Al respecto se puede ver, por ejemplo, el Auto 002 de 4 de julio de 2018, por medio del cual, la Sala de Reconocimiento de Verdad dio apertura al caso 001.

⁴⁶⁰ Como este traslado puede incluir los informes presentados por las organizaciones de víctimas, la Sala de Reconocimiento decide caso a caso si es necesario adoptar medidas de protección de la información y de las víctimas.

⁴⁶¹ Ley 1922 de 2018, artículo 27A.

los comparecientes pueden: (i) reconocer la verdad; (ii) reconocer su responsabilidad, la cual tendrá valor de confesión; (iii) negar los hechos o su responsabilidad; (iv) negar la relación de los hechos con el conflicto; (v) aportar documentos y; (vi) hacer valer su derecho a la no auto incriminación en los términos de la ley penal. De considerar que la información suministrada es incompleta, la Sala puede requerir una ampliación de la versión.

Las diligencias de versiones voluntarias se llevan a cabo con base en un temario previamente definido por la Sala. El temario asegura que durante las versiones se aborde tanto una dimensión individual como una dimensión colectiva de la verdad. Adicionalmente, la definición previa del temario busca que la persona pueda llegar preparada a la diligencia y aportar la documentación que considere necesaria.

En el diseño actual, las diligencias de versiones voluntarias son reservadas⁴⁶² y se desarrollan en presencia de la persona convocada, su abogado y la Procuraduría General de la Nación⁴⁶³. La presencia de las víctimas no es permitida por razones de confidencialidad y para evitar su revictimización⁴⁶⁴. A las víctimas acreditadas se les hace entrega de las grabaciones de las diligencias, para que puedan pronunciarse sobre estas y aporten las pruebas que consideren necesarias.

Cuando en las diligencias los comparecientes del caso realicen un reconocimiento de verdad y responsabilidad que la Sala considere integral y veraz, la Sala los cita a una **audiencia pública de reconocimiento**. Las víctimas acreditadas pueden asistir a dicha audiencia. Adicionalmente, las víctimas pueden, dentro de los 15 días siguientes a la audiencia, hacer sus observaciones y hacer propuestas de medidas restaurativas a cargo de los comparecientes⁴⁶⁵.

En este punto es importante resaltar que el contraste y la verificación de la información recibida, así como de la aceptación de responsabilidad, es una actividad que adelanta la Sala de Reconocimiento de Verdad durante las distintas etapas del procedimiento mencionado. Para ello, la Sala está facultada para solicitar información a entidades públicas y privadas y a organismos internacionales. Igualmente, puede ordenar la práctica de pruebas⁴⁶⁶. De manera similar, el proceso de acreditación de las víctimas se realiza a lo largo del proceso⁴⁶⁷.

Posteriormente, superada la etapa de las audiencias públicas, la Sala de Reconocimiento de Verdad presenta ante la Sección de Reconocimiento del Tribunal para la Paz, las resoluciones de conclusiones pertinentes. En estas resoluciones, la Sala incluye (i) la identificación de las conductas más graves y representativas, (ii) la individualización de las personas responsables, (iii) la calificación penal de la conducta y, (iv) el proyecto de sanción de contenido reparador

⁴⁶² En este punto, se debe resaltar que recientemente, dentro del caso 003, la Sala de Reconocimiento de Verdad decidió permitir la participación de las víctimas y sus representantes en las versiones de los comparecientes.

Al respecto ver: JEP, Víctimas podrán participar en versiones de la Sala de Reconocimiento de la JEP, 6 de junio de 2019. (<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/V%C3%ADctimas-podr%C3%A1n-participar-en-versiones-de-la-Sala-de-Reconocimiento-de-la-JEP.aspx>)

⁴⁶³ De conformidad con el artículo 277 de la Constitución colombiana, la Procuraduría General de la Nación tiene, entre otras funciones, (i) “proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad” e, (ii) “intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”. Por otro lado, el artículo transitorio 12 del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2017 determinó la Procuraduría tiene a cargo “la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz”.

⁴⁶⁴ Al respecto ver: JEP, “avanza proceso de acreditación de víctimas en el caso 001”. (<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Avanza-proceso-de-acreditaci%C3%B3n-de-v%C3%ADctimas-en-el-caso-001-.aspx>)

⁴⁶⁵ Ley 1922 de 2018, artículo 27D.

⁴⁶⁶ JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, Auto 27 de 26 de febrero de 2019, por medio del cual se avoca conocimiento del caso 006.

⁴⁶⁷ Al respecto ver: JEP, “avanza proceso de acreditación de víctimas en el caso 001”. (<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Avanza-proceso-de-acreditaci%C3%B3n-de-v%C3%ADctimas-en-el-caso-001-.aspx>)

que contempla las medidas restaurativas a cargo de las personas cuya responsabilidad ha sido establecida en la resolución⁴⁶⁸.

En ese sentido, es la Sección de Reconocimiento del Tribunal para la Paz y no la Sala de Reconocimiento de Verdad, la que impone la sanción para los comparecientes del caso que se encuentren incluidos en las resoluciones de conclusiones. Para ello, la Sección realiza una labor de verificación de la información consignada en cada resolución e impone la sanción correspondiente. La Sección impondrá sanciones no privativas de la libertad hasta por ocho años (sanciones propias de la JEP)⁴⁶⁹.

Por otra parte, es importante resaltar que la Sala de Reconocimiento de Verdad debe asegurarse que el procedimiento se realice a la luz de los principios de justicia restaurativa y centralidad de las víctimas. Lo cual implica, el deber de la Sala de “promover la construcción dialógica de la verdad entre los sujetos procesales e intervinientes, que propendan por la armonización y sanación individual, colectiva y territorial”⁴⁷⁰.

Ruta dos y tres

Ahora bien, no todos los hechos y conductas que conoce la Sala de Reconocimiento quedan incluidos en las resoluciones de conclusiones. En efecto, dado que la Sala tiene el mandato de centrarse en las conductas más graves y representativas⁴⁷¹ y que es posible que los comparecientes a un caso no reconozcan su responsabilidad o lo hagan de manera incompleta, existen otros procedimientos o rutas para cubrir estas hipótesis.

Por un lado, en el momento en que la Sala lo considere oportuno, puede remitir un caso a la Unidad de Investigación y Acusación si determina que el reconocimiento de verdad y responsabilidad no fue completo o si la persona no reconoce su responsabilidad. Una vez reciba el caso, la Unidad determinará si abre un procedimiento de juicio ante la Sección de Reconocimiento del Tribunal para la Paz.⁴⁷² De encontrar que la persona es culpable, la Sección interpondrá sanciones privativas de la libertad hasta por 20 años (sanciones alternativas y ordinarias de la JEP)⁴⁷³.

Por otro lado, la Sala de Reconocimiento de Verdad puede remitir a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas los casos de aquellas personas que, aunque reconocieron su responsabilidad, no serán incluidas en las resoluciones de conclusiones pues se determinó que sus conductas no son las más graves y representativas⁴⁷⁴. En este caso, será la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas la que resuelva la situación jurídica de estas personas.

⁴⁶⁸ Ley 1957 de 2019, artículo 79 (m).

⁴⁶⁹ Al respecto ver anexo B, “Régimen de penas, sanciones y medidas de extinción de la responsabilidad aplicables por la JEP”, de este reporte.

⁴⁷⁰ Ley 1922 de 2018, artículo 27.

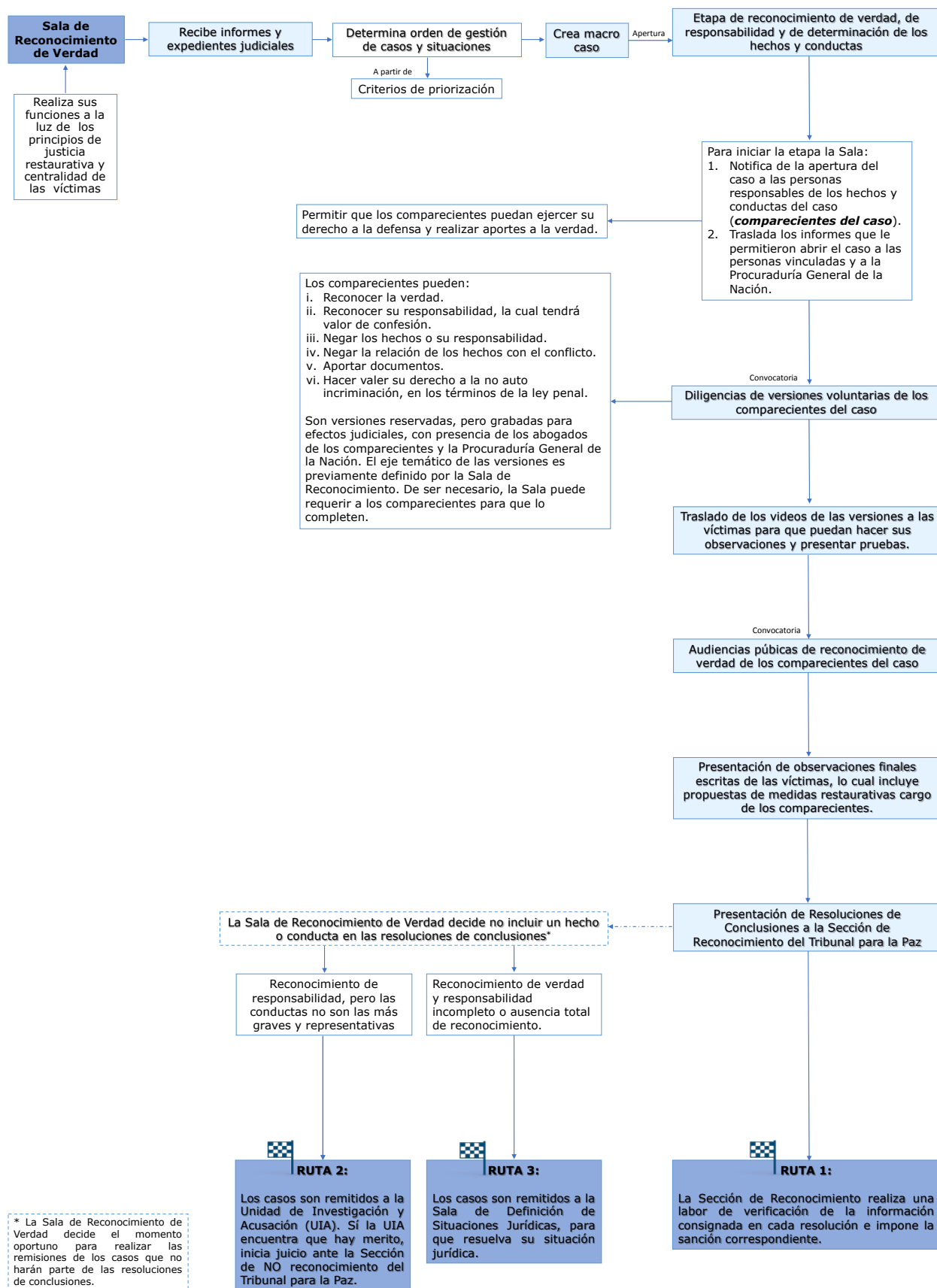
⁴⁷¹ Ley 1957 de 2019, artículo 79 (o).

⁴⁷² Ley 1957 de 2019, literales (n), (q), (r) y (s) del artículo 79 y artículo 80.

⁴⁷³ Al respecto ver anexo B, “Régimen de penas, sanciones y medidas de extinción de la responsabilidad aplicables por la JEP”, de este reporte.

⁴⁷⁴ Ley 1957 de 2019, artículo 79 (o).

⁴⁷⁴ Ley 1957 de 2019, artículo 79 (p).



Gráfica 3. Fuente: elaboración propia.

C.2. Procedimientos para el otorgamiento de libertad de los comparecientes

Se estableció un régimen especial de libertad condicionada para las personas detenidas o condenadas por la jurisdicción ordinaria o por la jurisdicción penal militar, que manifiesten o acepten su sometimiento a la JEP⁴⁷⁵. El régimen es independiente de los tiempos que se tomen los procedimientos centrados en la determinación de la verdad y responsabilidad. Se trata de un beneficio provisional que se le otorga a la persona hasta que se defina de manera definitiva su situación jurídica.

Este régimen puede ser de dos tipos:

- 1. Libertad condicionada.** Está prevista en el caso de ex combatientes de las FARC-EP, civiles y agentes estatales que no sean miembros de la Fuerza Pública. Este beneficio procede para:
 - i. Personas privadas de la libertad por delitos que no son susceptibles de amnistía e indulto, pero que hayan estado privados de la libertad por lo menos 5 años por esos delitos.
 - ii. Personas privadas de libertad por delitos susceptibles de amnistía e indulto.
- 2. Libertad transitoria, condicionada y anticipada.** Este régimen fue diseñado para los miembros de la Fuerza Pública. Este beneficio procede para:
 - i. Personas privadas de la libertad por delitos que no son susceptibles de renuncia a la persecución penal, pero que hayan estado privadas de la libertad por lo menos 5 años por esos delitos.
 - ii. Personas privadas de la libertad por delitos susceptibles de renuncia a la persecución penal.

De otro lado, los miembros de la Fuerza Pública que no reúnan las condiciones para el otorgamiento de la libertad transitoria condicionada y anticipada pueden solicitar ser recluidos en una Unidad Militar o Policial, siempre y cuando manifiesten su intención de someterse a la JEP.

Según el tipo de persona que solicite este beneficio, la competencia para concederlo será de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas o de la Sala de Amnistía o Indulto⁴⁷⁶. Para determinar su procedencia, la respectiva Sala debe iniciar un procedimiento con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos. En todos los casos, se requiere que la persona suscriba un acta de compromiso para acceder a este beneficio ⁴⁷⁷. El contenido del acta de compromiso se encuentra establecido en el artículo 36 de la Ley 1820 de 2016 en los siguientes términos:

“El Acta de Compromiso que suscribirán las personas beneficiadas con las libertades previstas en este Capítulo, contendrá el compromiso de sometimiento y puesta a disposición de la Jurisdicción Especial para la Paz, la obligación de informar todo cambio de residencia a la Jurisdicción Especial para la Paz y no salir del país sin previa autorización de la Jurisdicción Especial para la Paz.” (Subrayas fuera de texto)

Ahora, aunque la normativa no lo diga explícitamente, la suscripción del acta de compromiso conlleva el deber de contribuir con la satisfacción de los derechos de las víctimas. Esto es así,

⁴⁷⁵ Ley 1820 de 2016, artículos 34 y ss.

⁴⁷⁶ Al respecto ver el acápite B.1., “Estructura de la JEP”, del Capítulo IV, “Marco Nacional”, del presente reporte.

⁴⁷⁷ Ley 1820 de 2016, artículos 35, 36 y 52.

porque no es posible someterse al SIVJNR sin asumir obligaciones respecto a las víctimas. En efecto, uno de los elementos centrales de la JEP y del SIVJNR es la condicionalidad de los beneficios jurídicos ofrecidos. Debido a ello, no es posible mantener y acceder a los beneficios del régimen especial de libertad condicionada de la JEP sin realizar acciones que garanticen los derechos de las víctimas y contribuyan a la reconciliación nacional⁴⁷⁸. Así lo ha entendido la Corte Constitucional que sobre el acta de compromiso ha manifestado:

“(…) el acta es un instrumento relevante en la formalización de la intención de someterse a la Jurisdicción Especial para la Paz, con las consecuencias que ello implica, esto es, de manera principal y desde la posición de las víctimas y de la sociedad, la asunción de los compromisos propios de los beneficios pretendidos. (...) la suscripción de las actas para la concesión de los beneficios de la Ley 1820 de 2016 presupone desde el comienzo la sujeción a compromisos que determinan su otorgamiento, así como la sujeción a la satisfacción de los derechos de las víctimas y de la sociedad.”⁴⁷⁹
(Subrayado fuera de texto)

A pesar de lo anterior, si bien la suscripción del acta implica la asunción de compromisos para satisfacer los derechos de las víctimas, no se necesita materializar lo acordado para acceder al régimen especial de libertad condicionada de la JEP. Esto dado que para acceder al régimen no se requiere que la persona aporte verdad y reconozca responsabilidad. Lo cual como se ha visto, sucede en los procedimientos centrados en la determinación de verdad y responsabilidad.

Por otro lado, en lo referente al contenido y verificación del compromiso asumido, así como la participación de las víctimas en estos procedimientos, su aplicación no ha sido uniforme en todos los casos. Por ejemplo, mientras que a algunos comparecientes se les ha exigido un gran nivel de detalle frente a los compromisos que asumen (un programa de aportaciones)⁴⁸⁰, a otros comparecientes solo se les ha exigido firmar un compromiso genérico de contribuir con los derechos de las víctimas⁴⁸¹.

C.2.1. Desarrollos jurisprudenciales dentro los procedimientos para el otorgamiento de libertad de los comparecientes

La Sección de Apelación de la JEP, actuando como órgano de cierre, estableció recientemente diversas reglas jurisprudenciales que impactan el desarrollo de los procedimientos en los cuales se otorgan beneficios jurídicos temporales, incluyendo el régimen especial de libertad.

En primer lugar, aunque no es requisito *sine qua non* para obtener los beneficios⁴⁸², la Sección de Apelación determinó que es facultad de las Salas requerir que se presente un plan de aportes a la verdad, a la reparación y a la no repetición⁴⁸³, o dicho en otros términos, un compromiso claro, concreto y programado sobre cómo se contribuirá a la satisfacción de los derechos de las víctimas⁴⁸⁴. Este compromiso debe contener los elementos necesarios que

⁴⁷⁸ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-007 de 2018.

⁴⁷⁹ Ibidem.

⁴⁸⁰ Este es el caso del excongresista David Char Navas. Sobre este tema se puede consultar: JEP, Por su compromiso con la verdad, JEP acepta sometimiento de David Char Navas, 20 de abril de 2019.

(<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Por-su-compromiso-con-la-verdad,-JEP-acepta-sometimiento-de-David-Char-Navas.aspx>)

⁴⁸¹ Este fue el caso del general Montoya Uribe analizado *ut supra*. Al respecto ver el acápite B.2.3., “Casos de estudio” del Capítulo IV, “Marco Nacional”, del presente reporte.

⁴⁸² JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 298 a 300.

⁴⁸³ JEP, Sección de Apelación, TP-SA 019 de 21 de agosto de 2018.

⁴⁸⁴ JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 282 y 300.

permita su exigibilidad más adelante en los procesos donde se defina la situación jurídica de la persona de manera definitiva⁴⁸⁵.

Ahora bien, el carácter facultativo de exigir el plan tiene una excepción: cuando se trate de comparecientes voluntarios al SIVJNRN vinculados a un proceso penal ante la justicia ordinaria. En este caso, la formulación del plan de aportaciones es obligatorio para acceder a los beneficios temporales⁴⁸⁶.

En segundo lugar, la Sección de Apelación también ha determinado que la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, en los asuntos de su competencia, tiene la facultad de determinar si evalúa de manera preliminar el plan propuesto⁴⁸⁷. En estos casos, las víctimas y la Procuraduría General de la Nación están facultadas para presentar sus observaciones⁴⁸⁸. Cuando las víctimas o la Procuraduría no estén de acuerdo con los compromisos propuestos, la Sala debe poner en conocimiento esta situación al compareciente para que este determine si reformula sus compromisos⁴⁸⁹.

Por último, la Sección de Apelación aclaró las facultades de las víctimas dentro de los procedimientos para el otorgamiento de la libertad a los comparecientes⁴⁹⁰. En efecto, jurisprudencialmente se dejó claro que las víctimas pueden participar desde el momento en que la Sala competente avoque conocimiento del caso⁴⁹¹. Su participación se circunscribe a la presentación de recursos y memoriales escritos en relación con (i) la decisión de la Sala de avocar conocimiento, (ii) la competencia de la JEP para otorgar la libertad como beneficio provisional y, (iii) la decisión de la Sala respecto del otorgamiento de la libertad⁴⁹². Por otro lado, cuando no sea posible notificar a la víctima de la existencia del proceso, puede ser representada de oficio por la Procuraduría General de la Nación, el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD) de la JEP y, de manera excepcional, por organizaciones de la sociedad civil⁴⁹³.

D. La amnistía, el indulto y la renuncia a la persecución penal

El Acuerdo Final de Paz⁴⁹⁴, el Acto Legislativo 01 de 2017 y la Ley 1820 de 2016, establecieron un régimen de amnistía e indulto para los miembros de las FARC y los civiles. Para los agentes estatales, la normativa estableció un régimen de renuncia a la persecución penal, y de extinción de la acción penal, de la responsabilidad penal y de la sanción. Las consecuencias y efectos jurídicos de cada medida son las siguientes:

⁴⁸⁵ Ibidem, párr 174.

⁴⁸⁶ Ibidem, párr 303.

⁴⁸⁷ Ibidem, párr 239 y 287.

⁴⁸⁸ Ibidem, párr 174, 210 y 239.

⁴⁸⁹ Ibidem, párr 210.

⁴⁹⁰ Este desarrollo jurisprudencial fue necesario porque las distintas normas que regulan la materia son contradictorias y algunas no permitían la participación de la víctima sino hasta después de que la decisión era adoptada por la respectiva Sala.

⁴⁹¹ Ley 1922 de 2018, artículo 48. En igual sentido ver: JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 99 y Sentencia C-007 de 2018 de la Corte Constitucional.

⁴⁹² JEP, Sección de Apelación, Sentencia interpretativa de 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019, párr 100.

⁴⁹³ Ibidem, párr 102.

⁴⁹⁴ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, punto 5.1.2 y Anexo "Ley de amnistía, indultos y tratamientos penales especiales" del mismo Acuerdo.

Medida	Consecuencias y efectos jurídicos
Amnistía e indulto	• Extinguen la acción y la sanción penal principal y accesorias. • Extinguen la acción indemnizatoria por el delito. • No proceden acciones judiciales en contra de los beneficiarios de tales medidas para la indemnización de las víctimas. • No tienen efecto sobre la acción de extinción de dominio sobre bienes adquiridos ilícitamente. • No eximen del deber de contribuir, individual o colectivamente, al esclarecimiento de la verdad. • La decisión hace tránsito a cosa juzgada material y solo podrá ser revisada por el tribunal para la paz.
Renuncia a la persecución penal	• Extingue la acción y la sanción penal, así como la acción de indemnización de perjuicios derivada de la conducta punible y la responsabilidad derivada de la acción de repetición. • Anula o extingue las acciones, investigaciones y sanciones disciplinarias, administrativas, o fiscales. • Impide que se inicien nuevos procesos por estas conductas. • No proceden acciones judiciales en contra de los beneficiarios de tales medidas para la indemnización de las víctimas. • Elimina los antecedentes penales de las bases de datos. • Impide el ejercicio de la acción de repetición y del llamamiento en garantía en contra de los agentes del Estado. • No exime del deber de contribuir, individual o colectivamente, al esclarecimiento de la verdad. • La decisión hace tránsito a cosa juzgada material y solo podrá ser revisada por el tribunal para la paz.

Adicionalmente, la legislación estableció la lista de los delitos sujetos a esas medidas y los delitos excluidos de su ámbito de aplicación:

D.1. Ámbito de aplicación de la amnistía e indulto

Ámbito	Acuerdo Final de Paz	Ley 1820 de 2016	Ley 1957 de 2019
Material	• Delitos políticos (rebelión, sedición y asonada). • Delitos conexos con los delitos políticos, cometidos en el desarrollo de la rebelión. • La protesta pacífica, la defensa de los derechos humanos, y el liderazgo de grupos de la sociedad civil.	• Delitos políticos, en los que el sujeto pasivo del ilícito es el Estado y su régimen constitucional vigente, y sean ejecutados sin ánimo de lucro personal. • Delitos conexos con los delitos políticos, cuando están relacionadas específicamente con el desarrollo de la rebelión y cometidos con ocasión del conflicto armado, o están dirigidos a facilitar, apoyar, financiar u ocultar el desarrollo de la rebelión, y no se hayan cometido con ánimo de lucro	• Delitos políticos y delitos conexos.

		personal, en beneficio propio o de un tercero. • Otros delitos conexos con delitos políticos, según la aplicación de los criterios de conexidad fijados por la ley. • Conductas cometidas en el marco de disturbios públicos o el ejercicio de la protesta social.	
Personal	• Rebeldes de organizaciones que hayan suscrito un acuerdo final de paz, que figuren en un listado previamente entregado por el grupo rebelde y verificado. • Personas que hayan sido acusadas o condenadas por delitos políticos o conexos mediante providencias proferidas por la justicia.	• Miembros de un grupo armado en rebelión que haya firmado un acuerdo de paz. • Integrantes de las FARC-EP, incluidos en los listados por las FARC-EP, y que fueron verificados, independientemente de que esas personas hayan sido o no investigadas, procesadas o condenadas judicialmente por pertenencia a las FARC-EP. • Nacionales y extranjeros, investigados, procesados o condenados judicialmente, como autores o partícipes de los delitos en grado de tentativa o consumación, por pertenencia o colaboración con las FARC-EP. • Personas condenadas por delitos políticos o conexos, cuando la sentencia condenatoria indique la pertenencia del condenado a las FARC-EP. • Personas que sean o hayan sido investigadas, procesadas o condenadas por delitos políticos y conexos, cuando se pueda deducir de las investigaciones judiciales, fiscales y disciplinarias, o de las providencias judiciales, o de otras evidencias, que fueron investigadas o procesadas por su presunta	• Rebeldes integrantes de una organización que haya suscrito un acuerdo de paz. • Personas acusadas o condenadas por delitos políticos o conexos mediante providencia judicial.

		pertenencia o colaboración con las FARC-EP. • Personas que, por conductas desplegadas en contextos relacionados con el ejercicio del derecho a la protesta o disturbios internos, hayan sido perseguidas penalmente, por los delitos de: lesiones personales con incapacidad menor a 30 días; daño en bien ajeno; perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial; obstrucción a vías públicas que afecte el orden público; disparo de arma de fuego; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; violencia contra servidor público; perturbación de actos oficiales; y asonada. • Personas procesadas o condenadas por delitos políticos o conexos con estos vinculados a la pertenencia o colaboración con las FARC-EP, sin que las personas hayan reconocido ser miembros de las FARC-EP.	
Temporal		• Delitos cometidos antes de la entrada en vigor del Acuerdo Final de Paz y cometidos durante el proceso de dejación de armas.	

D.2. Ámbito de aplicación de la renuncia a la persecución penal y otros mecanismos para los agentes del Estado

Ámbito	Acuerdo Final de Paz	Ley 1820 de 2016	Ley 1957 de 2019
Material	Conductas punibles cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno y sin ánimo de enriquecimiento personal, o en caso de que existiera dicho enriquecimiento, sin ser	Conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.	Conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

	éste el determinante de la conducta delictiva.		
--	--	--	--

D.3. Delitos excluidos del campo de aplicación de la amnistía, indultos y del régimen especial para los agentes del Estado

Tema	Acuerdo Final de Paz	Ley 1820 de 2016	Ley 1957 de 2019
Exclusión de la amnistía e indultos (Miembros guerrillas y civiles)	• Graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario y crímenes de guerra. Esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática o como parte de un plan o política. • Delitos de lesa humanidad. • Genocidio. • Toma de rehenes u otra privación grave de la libertad. • Tortura. • Ejecuciones extrajudiciales. • Desaparición forzada. • Acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual. • Sustracción de menores. • Desplazamiento forzado. • Reclutamiento de menores⁴⁹⁵. • Los delitos comunes que carecen de relación con la rebelión. • Conductas de financiación y colaboración con los grupos paramilitares o con cualquier actor del conflicto que no sean resultado de coacciones, respecto	• Delitos de lesa humanidad. • Genocidio. • Crímenes de guerra. • Toma de rehenes u otra privación grave de la libertad. • Tortura. • Ejecuciones extrajudiciales. • Desaparición forzada. • Acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual. • Sustracción de menores. • Desplazamiento forzado. • Reclutamiento de menores. • Delitos cometidos con ferocidad, barbarie u otro equivalente, cuando así hayan sido calificados por sentencia penal. • Delitos comunes que carecen de relación con la rebelión.	• Delitos de lesa humanidad. • Genocidio. • Crímenes de guerra. • Toma de rehenes u otra privación grave de la libertad. • Tortura. • Ejecuciones extrajudiciales. • Desaparición forzada. • Acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual. • Sustracción de menores. • Desplazamiento forzado. • Reclutamiento de menores. • Delitos cometidos con ferocidad, barbarie u otro equivalente, cuando así hayan sido calificados por sentencia penal. • Delitos comunes que carecen de relación con la rebelión.

⁴⁹⁵ Sobre este punto, cabe precisar que la Corte Constitucional en la sentencia C-674 de 2016 estableció que el delito de reclutamiento de menores cometido hasta el 25 de junio de 2005 no es amnistiable cuando el sujeto pasivo era una persona menor de 15 años, y que, a partir de esa fecha, no es amnistiable cuando el sujeto pasivo es una persona menor de 18 años.

	de aquellas personas que tuvieron una participación activa o determinante en la comisión de los crímenes que sean competencia de la JEP, salvo que previamente hubieren sido condenadas por la justicia por esas mismas conductas.		
Exclusión de la renuncia de la persecución penal y demás mecanismos (Agentes del Estado)	• Crímenes de guerra. • Delitos de lesa humanidad. • Genocidio. • Toma de rehenes u otra privación grave de la libertad. • Tortura. • Ejecuciones extrajudiciales. • Desaparición forzada. • Acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual. • Sustracción de menores. • Desplazamiento forzado. • Reclutamiento de menores.	• Delitos de lesa humanidad. • Genocidio. • Crímenes de guerra. • Toma de rehenes u otra privación grave de la libertad. • Tortura. • Ejecuciones extrajudiciales. • Desaparición forzada. • Acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual. • Sustracción de menores. • Desplazamiento forzado. • Reclutamiento de menores. • Delitos que no fueron cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. • Delitos contra el servicio, la disciplina, los intereses de la Fuerza Pública, el honor y la seguridad de la Fuerza Pública, contemplados en el Código Penal Militar.	• Delitos de lesa humanidad. • Genocidio. • Crímenes de guerra. • Toma de rehenes u otra privación grave de la libertad. • Tortura. • Ejecuciones extrajudiciales. • Desaparición forzada. • Acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual. • Sustracción de menores. • Desplazamiento forzado. • Reclutamiento de menores. • Delitos que no fueron cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. • Delitos contra el servicio, la disciplina, los intereses de la Fuerza Pública, el honor y la seguridad de la Fuerza Pública, contemplados en el Código Penal Militar.

E. Funciones e interrelaciones entre los componentes del SIVJNR

Órgano	Norma	Tema
UBPD y CEV	Ley 1820 de 2016	- La JEP puede requerir que quienes pretendan acceder a los beneficios de la JEP o haya accedido a ellos, comparezcan ante la UBPD y/o la CEV (Artículos 14, 31, 35 y 50). - Pérdida de los beneficios de la JEP para aquellos que pretenden beneficiarse de las sanciones de la JEP, o que han obtenido beneficios, cuando se rehúsen “de manera reiterada e injustificada” a acudir ante la UBPD teniendo la obligación de hacerlo por requerimiento del Tribunal para la Paz (artículo 31, 35 y 50).
UBPD	Decreto 589 de 2017	- Las labores humanitarias de la UBPD no sustituyen ni impiden las investigaciones de la JEP (artículo 3). - Los funcionarios de la UBPD no están obligados a declarar en procesos judiciales y están exentos del deber de denuncia respecto al trabajo que desempeñen en la UBPD (artículo 19). - A requerimiento de la JEP, deben prestar declaraciones: (i) los peritos de la UBPD que han realizado los informes técnico-forenses a efectos de explicar el peritaje; y, (ii) los funcionarios de la UBPD que han participado en el recaudo de los elementos asociados al cadáver (artículo 19). - La UBPD debe presentar los informes técnico-forenses que le solicite la JEP (artículo 5). - La UBPD transmite a la JEP, con valor probatorio, los elementos asociados al cadáver (artículo 3 y 10). - Las informaciones recaudadas por la UBPD no pueden ser utilizadas con el fin de atribuir responsabilidades en procesos judiciales ni tendrán valor probatorio (artículo 3). - La UBPD podrá solicitar “a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz de la JEP autorización judicial para el ingreso a lugares de habitación o domicilio (...) en los casos en los que no medie consentimiento expreso del propietario o simple tenedor del bien, o de quien tenga interés por ser afectado durante el procedimiento (...)” (artículo 9). - La UBPD está facultada para establecer “los protocolos de cooperación necesarios con las autoridades judiciales competentes”, lo que incluye a la JEP (artículo 5).
CEV	Decreto 588 de 2017	- La CEV debe “informar a la JEP sobre la participación en la CEV de las personas sujetas a su jurisdicción” (artículo 13). - Las informaciones recaudadas o producidas por la CEV no pueden ser utilizadas con el fin de atribuir responsabilidades en procesos judiciales, tendrán valor probatorio, no podrán ser trasladadas a autoridades judiciales y estas no podrán requerírselas (artículo 4).

Miembros de la Comisión Internacional de Juristas

Marzo de 2019

Presidente

Prof. Robert Goldman, Estados Unidos

Vicepresidente

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Juez Radmila Dragicevic-Dicic, Serbia

Comité Ejecutivo

Juez Sir Nicolas Bratza, Reino Unido

Dame Silvia Cartwright, Nueva Zelanda

(Presidente) Sra. Roberta Clarke, Barbados Canadá

Sr. Shawan Jabarin, Palestina

Sra. Hina Jilani, Pakistán

Juez Sanji Monageng, Botswana

Sr. Belisario dos Santos Junior, Brasil

Otros Comisionados:

Prof. Kyong-Wahn Ahn, República de Corea

Juez Chinara Aidarbekova, Kirguistán

Juez Adolfo Azcuna, Filipinas

Sra. Hadeel Abdel Aziz, Jordania

Sr. Reed Brody, Estados Unidos

Juez Azhar Cachalia, Sudáfrica

Prof. Miguel Carbonell, México

Juez Moses Chinhengo, Zimbabwe

Prof. Sarah Cleveland, Estados Unidos

Juez Martine Comte, Francia

Sr. Marzen Darwish, Siria

Sr. Gamal Eid, Egipto

Sr. Roberto Garretón, Chile

Sra. Nahla Haidar El Addal, Líbano

Prof. Michelo Hansungule, Zambia

Sra. Gulnora Ishankhanova, Uzbekistán

Sra. Imrana Jalal, Fiyi

Juez Kalthoum Kennou, Túnez

Sra. Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Prof. César Landa, Perú

Juez Ketil Lund, Noruega

Juez Qinisile Mabuza, Suazilandia

Juez José Antonio Martín Pallín, España

Prof. Juan Méndez, Argentina

Juez Charles Mkandawire, Malawi

Juez Yvonne Mokgoro, Sudáfrica

Juez Tamara Morschakova, Rusia

Juez Willly Mutunga, Kenia

Juez Egbert Myjer, Países Bajos

Juez John Lawrence O'Meally, Australia

Sra. Mikiko Otani, Japón

Juez Fatsah Ouguergouz, Argelia

Dr Jarna Petman, Finlandia

Prof. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Víctor Rodríguez Rescia, Costa Rica

Sr. Alejandro Salinas Rivera, Chile

Prof. Marco Sassoli, Suiza

Sr. Michael Sfard, Israel

Juez Ajit Prakash Shah, India

Juez Kalyan Shrestha, Nepal

Sra. Ambiga Sreenevasan, Malasia

Juez Marwan Tashani, Libia

Sr. Wilder Tayler, Uruguay

Juez Philippe Texier, Francia

Juez Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Juez Stefan Trechsel, Suiza

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Colombia



**Comisión
Internacional
de Juristas**

Casilla postal 91
Rue des Bains 33
CH 1211 Ginebra 8
Suiza

t +41 22 979 38 00

f +41 22 979 38 01

www.icj.org