

Los cambios a la JEP: la encrucijada de la paz

Por: Vera Samudio*

Uno de los debates más complejos que se produjo durante el proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y las FARC fue, indudablemente, el de la justicia. Allí se ponía en juego la posibilidad de paz, ya que este proceso implicaba encontrar el equilibrio entre encaminar los derechos de las víctimas hacia la verdad, la justicia y la reparación integral; así como la seguridad jurídica de los excombatientes que se comprometieran a cambiar las armas por la posibilidad de tener participación política en el marco de la legalidad, y su reincorporación a la vida civil en condiciones dignas. Este delicado equilibrio se resolvió mediante el diseño de un complejo sistema integral constituido por tres entidades: CEV (Comisión de Esclarecimiento de la

Verdad), la UBPD (Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas), y la JEP (Jurisdicción Especial de Paz); sumado a unas medidas para la reparación integral de las víctimas, que fueron introducidas en el punto cinco del Acuerdo de Paz.

Se trata entonces de un modelo de justicia transicional basado en la entrega de verdad plena; la reparación integral a las víctimas por parte de los comparecientes; la aplicación de una justicia restaurativa encargada de allanar el camino para generar las condiciones necesarias para la reconciliación, tras el largo y doloroso conflicto armado en el país; y el fortalecimiento de una robusta política nacional en Derechos Humanos capaz de brindar garantías de no repetición, en complemento a la implementación integral del Acuerdo de Paz.

La conformación y puesta en marcha del SIVJRNR (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición) ha avanzado, actualmente se puede comprobar que las tres entidades ya están funcionando plenamente; sin embargo, durante el tiempo de implementación se generó una serie de dificultades de orden técnico, político, jurídico, presupuestal y mediático, lo que trajo a la discusión pública, nuevamente, las diferencias irreconciliables entre aquellos sectores políticos, académicos y sociales que respaldaron el proceso de paz, y los que se han presentado siempre como opositores a los contenidos del Acuerdo.

La perspectiva novedosa y lo que implica a nivel institucional y operativo la conformación de nuevas entidades en un Estado como el colombiano, hacían



Entrega de Informes de la ONIC - Patricia Linares presidenta de la JEP. Fotografía: Sala de prensa JEP

previsible que se presentaran algunas dificultades y retrasos para la puesta en marcha de este proceso. Aun así, los continuos intentos por modificar los objetivos del Acuerdo, por limitar sus alcances y sentido, y por desprestigiar su imagen ante la ciudadanía, permiten inferir que estos tropiezos, más que derivarse de lo esperable en el marco de la compleja institucionalidad colombiana, son el resultado de un interés político decidido por dar al traste los fines principales del Sistema Integral y del Acuerdo mismo.

Estas modificaciones al Acuerdo, si bien han estado enfocadas, especial pero no únicamente, en la JEP, resultan en detrimento del Sistema Integral en su conjunto; ya que la ruptura de uno de sus pilares afecta el andamiaje completo del Sistema. Esta situación se explica con la eventual desmotivación de los comparecientes, surgida de la inseguridad jurídica en el marco normativo de la JEP como resultado de los continuos cambios y las amenazas constantes de futuras modificaciones, lo cual debilita seriamente su aporte a la verdad, la búsqueda de los desaparecidos y la reparación de las víctimas, que son los compromisos que se adquieren para ingresar y mantenerse en la jurisdicción.

Ahora bien, mientras algunas de estas modificaciones son el resultado de los exámenes de constitucionalidad convenidos en el Acuerdo Final, otras han surgido del debate entre diferentes fuerzas dentro del Congreso de la República. Cabe resaltar también que muchos de los cambios y propuestas de reforma tienen su origen en el seno del partido de gobierno (Centro Democrático), el Fiscal General de la Nación, y el propio Iván Duque, presidente de la República, quien en múltiples ocasiones ha manifestado públicamente su interés por modificar esta jurisdicción, demostrando así la complejidad de la discusión.

Actualmente la mayor parte del soporte normativo y jurisprudencial (a excepción de la Ley Estatuaria) se encuentra vigente, y ha sido precisamente en la expedición de estas normas, y en su revisión constitucional, donde se han

“

Estas modificaciones al Acuerdo, si bien han estado enfocadas, especial pero no únicamente, en la JEP, resultan en detrimento del Sistema Integral en su conjunto; ya que la ruptura de uno de sus pilares afecta el andamiaje completo del Sistema.

”

generado las principales modificaciones al Acuerdo. Este escenario se ha presentado, ya sea en el mismo Congreso de la República como resultado del tire y afloje entre los diferentes partidos políticos sobre varios temas que afectaban los planteamientos y los intereses de ciertos sectores políticos, económicos y militares; o por la misma Corte Constitucional que consideró que algunos aspectos de lo pactado no coincidían con los principios constitucionales, o porque las modificaciones hechas en el Congreso de la República resultaban exequibles.

Entre los temas más llamativos que han sufrido modificaciones están: la responsabilidad del mando; la responsabilidad de terceros civiles; la garantía de no extradición; y el tratamiento especial para las Fuerzas Militares. Cada uno representa un cambio importante en relación con el sentido original del Acuerdo de Paz, lo que ha generado impactos particulares dentro del funcionamiento de la JEP.

En relación con la *responsabilidad de mando* (Artículo 24 transitorio del AL 01/17), figura mediante la cual se asigna penalmente responsabilidades a los superiores militares por los crímenes cometidos por sus subalternos, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la redacción que hizo el Congreso de la República del artículo en mención, el cual modificó algunos aspectos del contenido original del Acuerdo Final, en particular, aunque no exclusivamente, en lo relativo a la verificación de condiciones concurrentes.

Es importante señalar que este asunto tiene un precedente controversial debido a las modificaciones realizadas unilateralmente por el Gobierno nacional a la misma figura, lo cual se desarrolló entre la firma del Acuerdo del 24 de agosto de 2016 y la nueva versión de 24 de noviembre de ese mismo año, mediante la cual se suprimió la alusión al Artículo 28 del Estatuto de Roma. Este hecho, a juicio de muchos, puede significar mayores dificultades a la hora de adjudicar dichas responsabilidades, lo que perjudica particularmente a las víctimas de crímenes de Estado.

Otra modificación importante está relacionada con la exclusión de la obligatoriedad de los *terceros responsables* a comparecer ante la JEP; modificación que se ha considerado como un quiebre a la integralidad de la competencia de esta Justicia Especial. En esencia, este argumento se origina en el interés de los negociadores de que esta jurisdicción pudiese investigar, juzgar y sancionar a todas las partes involucradas en el conflicto, incluyendo los terceros y agentes del estado civiles. En este caso, la puerta que abrieran los incisos 2º y 3º del Artículo 16 transitorio del AL 01/17 para permitir el llamado oficioso de civiles por parte de la JEP a quienes hubiesen tenido una participación, activa y determinante en el conflicto, fue cerrada por la Corte Constitucional con el argumento, entre otros, de la transgresión a la garantía del juez natural de estas personas.

La imposibilidad de llamar de oficio a los terceros ha sido leída por múltiples sectores como la imposibilidad de poder vincular formalmente a los agentes del estado civil comprometidos directa o indirectamente con hechos conflictivos en el marco del conflicto armado, y de muchos financiadores en el contexto de actividades industriales y comerciales nacionales e internacionales en los territorios más afectados por el conflicto armado. Es importante mencionar, sin embargo, que el temor por las penas que pueda acarrear la justicia ordinaria ha conllevado a que cientos de terceros civiles estén solicitando el ingreso voluntario ante la JEP.

Por supuesto, también la Corte Constitucional ha cerrado el paso a otras modificaciones presentadas desde el Congreso de la República que herían seriamente la institución de la JEP, y que en su momento levantaron fuertes polémicas entre las partes. Entre estas modificaciones se encuentran la creación de inhabilidades para ser magistrados de la JEP a quienes tuviesen trabajo previo en Derechos Humanos, el traslado a la justicia ordinaria de quienes hubiesen cometido delitos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado, y la inhabilitación política de miembros de las FARC por imposición de sanciones de la JEP.

Otro tema de debate sustancial tiene que ver con las denominadas *garantías de no extradición*. Esta es una figura que fue introducida en el Acuerdo Final con el fin de evitar que excombatientes de FARC sean extraditados a propósito de los delitos cometidos antes de la firma del Acuerdo. El cambio introducido en el Artículo 54 de la Ley 1922/18, sobre las reglas de la JEP, está relacionado con la prohibición a esta jurisdicción de practicar pruebas para determinar la fecha de la comisión del delito. Este asunto, que ya fue objeto de debate constitucional en relación con un conflicto de competencias interpuesto por el Fiscal general de la Nación en el que la Corte señaló que sí se podrían solicitar y practicar pruebas (Auto 401/ 18, 2018), está ahora siendo estudiado por la Corte Constitucional, luego de ser demandada su constitucionalidad por un grupo de organizaciones sociales y defensoras de DDHH (Dejusticia, 2018). Este tema ha cobrado inusitada importancia precisamente porque surge en el marco de la detención con fines de extradición de Zeuxis Pausias Hernández (Jesús Santrich), negociador de la FARC, uno de sus líderes políticos más importantes de esta organización y representante a la Cámara electo de su partido.

Existe también otro tema que tiene que ver con la creación de un *tratamiento especial para militares*, más allá del tratamiento penal especial, diferenciado, equitativo y simétrico que fue pactado, que, vale decir, ya existe dentro de la

“

Estos cambios no son los únicos obstáculos que ha tenido la implementación de los Acuerdos en materia jurídica. Actualmente se siguen presentando serios desafíos con la JEP, ya sea mediante la imposición de nuevas modificaciones por medio de la presentación de proyectos de ley en el Congreso de la República, como las ocho reformas anunciadas por el Centro Democrático

”

normatividad aprobada; el cual se relaciona con la inclusión del Artículo 75 en la Ley 1922/18, mediante el cual se establece la creación de un procedimiento especial y diferenciado para los miembros de las Fuerzas Armadas en el marco de la JEP, en el que se señala que el Gobierno nacional y el Congreso tienen 18 meses para presentar y aprobar dicho procedimiento. Esta iniciativa fue desarrollada posteriormente mediante un proyecto de ley que finalmente no alcanzó a ser votado en la legislatura correspondiente, pero que incluía, en su última versión, el nombramiento de 14 magistrados adicionales con conocimientos en “derecho operacional”. Esta nueva modificación surge según sus autores, en el marco de una interpretación según la cual, las normas están dispuestas actualmente para que los militares confiesen hechos, aun si estos no son responsables.

Es importante subrayar que estas dos últimas modificaciones a las reglas de procedimiento (Ley 1922/18) se dan en el contexto de salida del gobierno Santos y de la posesión de Iván Duque a la presidencia, que tuvo como efecto el debilitamiento de las coaliciones al interior del Congreso de la República del gobierno saliente, y un repunte temporal de las iniciativas del partido del gobierno entrante. Estas alteraciones, en todo caso, se realizaron en el marco de una

discusión generada por el Centro Democrático en el Congreso de la República, y que respondían al deseo manifestado, desde tiempo atrás, de modificar los Acuerdos por parte de esta colectividad. Cabe mencionar que actualmente estas modificaciones están siendo estudiadas por la Corte Constitucional, que al final tendrá la última palabra sobre su reconocimiento o exclusión de la normativa de la JEP.

Estas, sin embargo, no han sido las únicas modificaciones que ha tenido el Acuerdo. Entre otros muchos temas, que han implicado variaciones a su contenido original, están: el establecimiento de un régimen de condicionalidades para los casos amnistiables; modificaciones al sistema de resolución de conflictos sobre las competencias entre las diferentes jurisdicciones; la participación del Ministerio de Defensa en las audiencias y procedimientos que involucren integrantes o ex-integrantes de la Fuerza Pública; y la imposibilidad de que se investigue al Estado como posible actor criminal o responsable del establecimiento de planes, políticas o lineamientos de Estado que condujeron a graves violaciones de los derechos humanos; entre otros temas, los cuales generan impactos diferenciados, lo que afecta en mayor o menor medida a comparecientes y víctimas.

Pero estos cambios no son los únicos obstáculos que ha tenido la implementación de los Acuerdos en materia jurídica. Actualmente se siguen presentando serios desafíos con la JEP, ya sea mediante la imposición de nuevas modificaciones por medio de la presentación de proyectos de ley en el Congreso de la República, como las ocho reformas anunciadas por el Centro Democrático mediante las cuales se pretenden realizar cambios sobre: narcotráfico como delito de ejecución permanente, suspensión de investigaciones contra agentes del Estado y reinsertados, renuncia de la investigación penal de crímenes graves y garantía de no repetición; todos estos, elementos formulados por la Fiscalía General de la Nación en carta enviada al presidente de la República, con la solicitud de que declare inconveniente, sobre estos puntos,

el proyecto de ley estatutaria (Semana, 2019). Sobre estos apartes, vale la pena recordar que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado junto con otros asuntos debatidos previamente, entre ellos: restricciones a la garantía de no extradición, violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes; delitos conexos a la rebelión como el narcotráfico y el secuestro y el retiro de miembros de las fuerzas armadas de la JEP; y la cada vez más sonora solicitud expresa de la derogatoria de la JEP por parte del Senador Uribe (Semana, 2019).

Es importante, también, tener en cuenta el reciente pronunciamiento del presidente Duque de objetar seis artículos del proyecto de Ley Estatutaria (Presidencia de la República, 2019) y el anuncio sobre la presentación de un proyecto de acto legislativo para hacer modificaciones al Acto Legislativo 01 de 2017 (Presidencia de la República, 2019) que expone temas, que en uno y otro caso, ya han sido de largo debate en el Congreso de la República y en la Corte Constitucional, en su mayoría ya con pronunciamientos de constitucionalidad por parte de esta alta corporación.

A este panorama hay que sumarle las continuas arremetidas mediáticas contra la JEP, las cuales se han desarrollado a partir de campañas engañosas y de mensajes que la desprestigian en redes sociales, así como de una amplia difusión de información mediante

“

A este panorama hay que sumarle las continuas arremetidas mediáticas contra la JEP, las cuales se han desarrollado a partir de campañas engañosas y de mensajes que la desprestigian en redes sociales, así como de una amplia difusión de información mediante acusaciones permanentes de impunidad, parcialización e ideologización

”

acusaciones permanentes de impunidad, parcialización e ideologización; todo esto alimentado por escándalos sucesivos que pasan por aparentes contrataciones innecesarias, nóminas paralelas, denuncias por corrupción de algunos de sus funcionarios con intervención hasta de la misma DEA, y acusaciones sobre los marcados sesgos políticos de sus magistrados. Todos estos elementos se han ido profundizando y alentando en el marco de la presidencia de Duque, la cual mantiene como bandera de gobierno modificar la JEP.

Esta situación amenaza la estabilidad del Acuerdo y las posibilidades de construir una paz estable y duradera, que exige de los diferentes sectores sociales,

políticos y de las víctimas su permanente atención y cuidado a través de la defensa pública y abierta del SIVJRNR, con lo cual minimizar los riesgos de más alteraciones a sus contenidos y alcances, y evitar mayores frustraciones a los colombianos sobre las posibilidades de construir la paz.

Asimismo, se hace indispensable recordar la estricta obligación que tienen todas las instituciones y autoridades del Estado de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, lo cual implica que “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 integridad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final” (Acto Legislativo 02 de 2017).

Este mandato, considerando los permanentes y desmesurados intentos por modificar o eliminar elementos sustantivos de la JEP, pretende ser desconocido por el actual Gobierno Nacional, su partido de gobierno -Centro Democrático-, y el mismo Fiscal General de la Nación.

*Vera Samudio

Abogada. Investigadora en temas de derechos humanos. Fue parte del equipo de la Secretaría Técnica de la verificación internacional de la Csivi.

Referencias

1. Acto Legislativo 02 de 2017.
2. Auto 401/18 (Corte Constitucional junio 27, 2018).
3. Dejusticia. (2018, agosto 02). Dejusticia y la Comisión Colombiana de Juristas demandan la ley de procedimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá, Colombia. Dejusticia. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/dejusticia-y-la-comision-colombiana-de-juristas-demandan-la-ley-de-procedimiento-de-la-jurisdiccion-especial-para-la-paz/>
4. Presidencia de la República. (2019, marzo 10). 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. Colombia. Presidencia de la República. Recuperado de: <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>
5. . (2019, marzo 10). Presidente Duque presentará reforma constitucional al Congreso de la República sobre tres aspectos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Presidencia de la República. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190310-Presidente-Duque-pre>

sentara-reforma-constitucional-Congreso-Republica-sobre-tres-aspectos-de-Jurisdiccion-Especial-P.aspx

6. Sección política, Semana. (2019, marzo 6). Escándalo en la JEP: Uribe aprovecha para proponer (de nuevo) su cierre. Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/alvaro-uribe-pide-derogar-la-jep-ante-escandalo-de-corrupcion/603931>
7. Sección justicia, Semana. (2019, febrero 18). Los duros reparos del fiscal general a la Ley Estatutaria de la JEP. Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/601887?nextid=601900>