

Antecedentes, precedentes y consecuencias de la objeción presidencial a 6 artículos de la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz

Antecedentes

El Acto Legislativo 01 de 2017 que reformó la Constitución Política de Colombia y permitió la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), fue aprobado el 4 de abril de 2017 por el Congreso de la República. Posteriormente, la Corte Constitucional declaró ajustadas las 27 reformas a la Constitución que propuso el AL en la sentencia C-674 de 2017.

Como desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2017, el Congreso de la República aprobó la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) gracias al Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y de la misma manera, la Corte Constitucional revisó que estuviera acorde con la Constitución en la sentencia C-080 de 2018. Es de aclarar que algunos de sus artículos fueron avalados de manera condicional, en la medida en que se tienen que ajustar a la interpretación de la Corte. Adicionalmente, fueron aprobadas las normas que permiten el funcionamiento de la JEP dentro de las que se encuentran los criterios de ingreso a ésta, las sanciones y las reparaciones.

Desde su posesión, el Presidente Iván Duque ha manifestado su intención de modificar algunos aspectos del Acuerdo Final, en particular de la JEP, en declaraciones dentro de las que se destacan las siguientes:

“La paz que añoramos, que reclama correcciones, tendrá correcciones para que las víctimas de verdad sean el centro del proceso y garanticemos verdad, justicia, reparación y no repetición”.

“Yo siempre he dicho que no se trata de destruir o hacer trizas los acuerdos, pero sí se trata de hacerles modificaciones importantes a aquellas cosas que afectan el Estado de derecho”.

“No estoy contra la Jurisdicción Especial para la Paz, pero se requieren castigos proporcionales, verdad, justicia y reparación”.

El Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación manifestó en febrero que “el Gobierno Nacional garantiza la independencia de la JEP y respeta sus decisiones”. Cabe anotar que a través de la Política *Paz con Legalidad*, el Gobierno incluyó propuestas para algunos “cambios legales”, dentro de los que se encuentran:

que “en lo sucesivo ni el narcotráfico ni el secuestro sean reconocidos como un delito conexo al delito político. La revisión del tratamiento de delitos sexuales contra menores de edad para que sean de conocimiento de la justicia ordinaria y no de la JEP. Quienes sean condenados por crímenes de lesa humanidad deben abandonar la curul en el Congreso y que quienes no cumplan con los requisitos exigidos por la JEP, incluidos la entrega de todos los bienes deberían perder los beneficios otorgados por la jurisdicción”.

A 18 de febrero, 11.700 personas se han acogido a la JEP. De éstas, 9.691 son exintegrantes de las FARC, 1.958 son miembros de la fuerza pública y 39 son agentes del Estado. Adicionalmente, la JEP ha abierto 7 macro casos: detenciones ilegales,

ejecuciones extrajudiciales, reclutamiento forzado de menores, victimización de miembros de la Unión Patriótica, además de los casos territoriales en Nariño, Cauca y Urabá. Para su apertura, la JEP ha usado el criterio de priorización de población y zonas más afectadas por el conflicto armado. En el desarrollo del caso 001 "Retención ilegal de personas por parte de las Farc - EP.", los máximos dirigentes de las FARC empezaron a comparecer ante la JEP.

Como parte de las competencias otorgadas en el Acto Legislativo 01 de 2017, la JEP ha recibido 168 informes de autoridades judiciales, organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones del Estado sobre conductas cometidas en el marco del conflicto armado. Al mismo tiempo, miembros de la fuerza pública y de la extinta guerrilla de las FARC han aportado sus testimonios y se han comprometido a decir la verdad como forma de reparar a las víctimas. Además, se han dado los primeros encuentros entre víctimas y victimarios así como numerosos actos de reconocimiento de responsabilidad y de perdón, que constituyen un primer paso hacia la reconciliación.

La Comunidad Internacional ha manifestado la necesidad de garantizar la plena independencia y autonomía de la JEP. En particular se destacan los pronunciamientos de Antonio Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas: "su esperanza de que se tomen medidas rápidas para asegurar que este fundamento jurídico [de la JEP] se establezca lo antes posible, para garantizar los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de todas las partes interesadas".

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas manifestó: "la importancia que tiene para la paz y la garantía de derechos de las víctimas el pleno y libre funcionamiento de la JEP". Los embajadores de los países acompañantes del Acuerdo afirman respaldar y reconocer "el trabajo esencial de la JEP como uno de los pilares del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y no Repetición". La Fiscal de la Corte Penal Internacional que "reiteró el apoyo de su Oficina a la JEP y su continuo compromiso de trabajar con las autoridades para asegurar que los criterios del Estatuto de Roma sean respetados por los mecanismos de responsabilización del país".

Anuncio de reforma constitucional y objeciones presidenciales.

El 10 de marzo, el Presidente Duque anunció que presentará una **reforma constitucional** para modificar tres aspectos del Acto Legislativo 01 de 2017. Según el anuncio, la reforma busca modificar los siguiente aspectos en la JEP: retirar su competencia sobre los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes perpetrados en el marco del conflicto; establecer la pérdida de "todos los beneficios" para los exmiembros de las FARC que "reincidan en las actividades criminales" y, por último, el Presidente anunció la propuesta de reforma frente a los delitos de ejecución continuada: "debe quedar claro que todas las conductas delictivas que hayan iniciado antes del 1 de diciembre de 2016 y que continúen ejecutándose después de esa fecha serán competencia de la Justicia ordinaria".

El Presidente Duque también anunció su **objeción a seis de los 159 artículos** de la Ley Estatutaria de la JEP por "razones de inconveniencia". Sobre la objeción al artículo 7 aclaró que "no establece de manera clara la obligación principal de los victimarios de reparar integralmente a las víctimas". Sobre el inciso 8° del artículo 63, indicó que "no determina el alcance de la competencia atribuida al Alto Comisionado para la Paz para

verificar la lista de quienes son reconocidos como miembros de los Grupos Armados que se sometan a un proceso de paz”. Sobre el inciso 3°, literal j del artículo 79 manifestó que “no precisa las diligencias judiciales que la Fiscalía debe abstenerse de realizar (...) es conveniente definir con mayor precisión cuándo y bajo qué circunstancias las investigaciones contra personas sometidas a la JEP se suspenden en la Justicia ordinaria”.

El presidente también objetó el parágrafo 2 del artículo 19 sobre la “renuncia a la acción penal frente a los crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra en relación con quienes no son máximos responsables”. Según el Presidente “la renuncia a la acción penal es inconveniente porque constituiría impunidad”. Sobre la extradición de “personas por conductas posteriores a la firma del Acuerdo Final”, (artículo 150) el Presidente manifestó su inconveniencia “debido a que no precisa lo que ya fue dicho en la ley de Procedimiento de la JEP cuando expresa que la Sección de Revisión del Tribunal de Paz no puede practicar pruebas. No hacer esa precisión afectaría gravemente la cooperación judicial de Colombia con otros países”.

Finalmente, el Presidente objetó el artículo 153 porque “condiciona la extradición de otras personas [terceros] al ofrecimiento de la verdad sin establecer ningún tipo de término ni oportunidad para hacerlo”. El Presidente señaló que “esa ambigüedad puede ser utilizada para eludir responsabilidades ante la justicia de otros Estados”.

Consideraciones

El anuncio de **reforma constitucional** al Acto Legislativo 01 de 2017 representa la **intención** del Gobierno Nacional de **modificar el Acuerdo Final** con la extinta guerrilla de las FARC. Reformar el Acto Legislativo 01 de 2017 modificaría la disposición constitucional previa (Acto Legislativo 02 de 2017) que establece que “las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final”.

Las seis objeciones del Presidente fueron contestadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-080, lo que implica que son **cosa juzgada constitucional**. Aún así, existe una controversia pública sobre si las objeciones son de conveniencia o si lo que objetó el presidente Duque fueron decisiones de la Corte. Al respecto, la Corte decidió el pasado 20 de marzo, que el estudio de las objeciones corresponde al Congreso de la República, manteniendo el “control previo, automático y único de constitucionalidad” sobre nuevas inclusiones a la ley estatutaria de la JEP.

En todo caso, las eventuales modificaciones al Acuerdo Final, particularmente en materia de justicia transicional, aumentarían la incertidumbre respecto a la estabilidad de las garantías jurídicas de los excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación, así como de los miembros de la fuerza pública acogidos a la JEP, particularmente en materia de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales.

En lo que tiene que ver con la exclusión de la JEP de los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes y los delitos de ejecución continuada, la reforma anunciada trae consigo el riesgo de que se vulnere el derecho de las víctimas a la verdad, en la medida

que la justicia ordinaria no contempla la contribución a la verdad como una medida obligatoria en los procesos penales.

Las **objeciones** del Presidente Duque a la Ley Estatutaria de la JEP generan también efectos probables. La objeción al parágrafo 2 del artículo 19 supone el rechazo a la renuncia a la acción penal de quienes no son los máximos responsables de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Esta decisión aumentaría la congestión del sistema judicial, en particular de la JEP, lo que daría lugar a limitar el acceso a la justicia por parte de las víctimas y su efectividad. Una mayor congestión también dificultaría cumplir con los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Penal Internacional (DPI). Igualmente, supondría repudiar en centenares casos la concesión de las amnistías e indultos, estándar común en procesos de paz en Colombia y en el mundo, en los que se renuncia a la acción penal de delitos directamente asociados con los conflictos internos.

Cabe aclarar que el principio de selección, que permite concentrar la acción judicial en los principales responsables, quedó consignado en el Marco Jurídico para la Paz en el Acto Legislativo 01 de 2017: en el artículo 1 señala que “el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática”.

Respecto a la objeción del Presidente al artículo 153 de establecer un plazo para la extradición de terceros que estén ofreciendo verdad, podría limitar el aporte de tales terceros, pues se priorizaría la extradición sobre el derecho de las víctimas a la verdad, uno de los pilares del Acuerdo Final.

4

Posibles impactos en el Acuerdo Final

Las objeciones a la ley estatutaria de la JEP y las modificaciones al AL 01 de 2017 podrían tener impactos en la seguridad jurídica de los excombatientes de FARC en proceso de reincorporación. Ello en razón a las posibles modificaciones que se generen en materia del modelo de justicia transicional del Acuerdo Final. Al respecto es importante resaltar que la Constitución, reformada por el AL 02 de 2017, establezca la obligación del Estado de cumplir con los compromisos pactados y brindar garantías jurídicas a los excombatientes, e investigar y juzgar los crímenes cometidos en el marco del conflicto armado.

Las objeciones realizadas a la ley estatutaria de la JEP podrían afectar la implementación de ciertos aspectos, regulados en la ley, que son de importancia para el funcionamiento de la jurisdicción, como los criterios de priorización de casos, los derechos de las víctimas, el régimen contractual de la JEP y el acceso a la información, entre otros.

La discusión sobre las objeciones y la eventual reforma constitucional dejaría en segundo plano el trámite en el Congreso de la República de proyectos de Ley del Acuerdo Final prioritarios y pendientes aún de cumplimiento, como la reforma a la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, las normas en materia de Reforma Rural Integral, el Tratamiento

Penal Diferenciado para pequeños cultivadores, la Reforma Política y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

La Jurisdicción Especial para la Paz continuará funcionando, pero sin un marco legal completo y definido, hecho que afectará el alcance e impacto de sus decisiones. En cuanto a su alcance la JEP necesita la ley estatutaria como soporte jurídico integral de sus decisiones. Si bien hay un marco normativo vigente para la jurisdicción, hay aspectos para los que la ley estatutaria es fundamental, sobre todo aquellos relativos a los derechos de las víctimas, criterios de ingreso a la JEP, sanciones y reparaciones.

La demora en la entrada en vigencia de la ley estatutaria, supone que los efectos legales de las decisiones adoptadas no abarcarían la totalidad de los temas que son de conocimiento de la JEP, por cuanto su ágil y adecuado funcionamiento contribuye a la sostenibilidad de la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Además, el Acuerdo Final es un instrumento jurídico vinculante, cuya implementación se enmarca en el cumplimiento normativo, guardando relación directa con el principal eje programático de legalidad propuesto por el Gobierno Nacional.

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, donde está incluida la JEP es complejo y de gran alcance; su finalidad es la reparación integral de las víctimas, brindar seguridad jurídica y reducir la impunidad. Modificar un elemento de este Sistema afectaría alguno de estos propósitos.

Finalmente, vale la pena mencionar que la credibilidad de la JEP depende de la confianza de la ciudadanía en sus magistrados y funcionarios. Por lo que es necesario reforzar y divulgar los mecanismos de selección del personal de todo el sistema sin excepción, y sus funciones, trayectoria y características profesionales, así como realizar procedimientos periódicos de confiabilidad sobre la base de la transparencia y la publicidad de la información.

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz tiene como propósito comprobar el estado y avances de la implementación del Acuerdo Final de Paz, identificar retrasos o deficiencias y brindar oportunidades de mejoramiento continuo para fortalecer su implementación.

La Secretaría Técnica está constituida por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y es financiada por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.