

OBSERVATORIO LEGISLATIVO



MEMORIA MESA DE EXPERTOS

DUDAS Y CERTEZAS SOBRE LA JEP

Bogotá D.C., 26 de junio de 2019

El Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan, durante 2019, el proyecto *Observatorio Legislativo: diálogos sobre lo fundamental*, que busca contribuir, mediante el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia del trámite legislativo, y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes fundamentales de la agenda legislativa: (i) ajustes institucionales para el posacuerdo; (ii) promoción del emprendimiento y (iii) lucha contra la corrupción.

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

En desarrollo del eje “ajustes institucionales para el posacuerdo” el pasado 26 de junio de 2019 se llevó a cabo, en las instalaciones del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, una Mesa de Expertos para debatir y analizar las dudas y certezas sobre la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP, específicamente sobre su estructura orgánica y funcional y su desempeño institucional, así como examinar posibles ajustes al mecanismo de justicia transicional de la JEP, y evaluar las voluntades políticas para lograr una mayor certeza sobre este mecanismo y la justicia transicional. Participaron representantes de distintos sectores de la academia, el Congreso de la República, la sociedad civil y los medios de comunicación.

La reunión inició a las 7:30 a.m. con las palabras de bienvenida por parte de las representantes del ICP y de la KAS, posteriormente se hizo una presentación de los participantes y se explicó la metodología para el desarrollo de la Mesa.

Entre las 7:45 y las 08:00 el abogado constitucionalista Juan Manuel Charry¹, realizó la provocación inicial para motivar el debate.

Posteriormente se plantearon las preguntas orientadoras para promover y facilitar el debate:

- ¿Es la JEP el mejor mecanismo de justicia transicional para Colombia? ¿Qué dudas y certezas tenemos? ¿Cuál es la raíz de sus problemas y las perspectivas para fortalecerlo?
- ¿Ajustar el diseño institucional de la JEP generaría más certezas sobre su funcionamiento? ¿La JEP está dispuesta a reformarse a sí misma?

¹ Académico, Profesor Universitario. Miembro fundador de la Asociación Colombiana de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Fue Procurador auxiliar, asesor de la Asamblea Nacional Constituyente, y miembro de la Comisión Especial Legislativa

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

- ¿Debe el Congreso de la República impulsar una reforma constitucional a partir de una negociación entre las distintas bancadas?

Entre las 08:00 y las 9:20 a.m. se llevó a cabo el debate en el que intervinieron casi la totalidad de los participantes.

II. OPINIONES Y PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Las expectativas entre el diseño y la implementación.

Se reconoce la importancia del proceso de diseño del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que contó con la participación de distintos estamentos del Estado y de la sociedad civil, y que proyectaba ser innovador al tomar en cuenta otros modelos y precedentes de terceros países, así como por incorporar el concepto de justicia restaurativa como núcleo central para acabar con el conflicto. Además, de ser un sistema que fue concebido para generar incentivos que motivaran a las FARC a someterse a la justicia y que al mismo tiempo garantizara los derechos de las víctimas, mediante los ejes de la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición.

Sin embargo, en el proceso de implementación lo que se percibe es que los resultados están alejados de esos ejes, quitándole la credibilidad a la jurisdicción y a los demás mecanismos del Sistema como la Comisión de la Verdad, que también parecieran haber arrojado resultados parcializados y sesgados ideológicamente. Sobre los referentes que se tuvieron en cuenta para el diseño del sistema de justicia transicional, surge el cuestionamiento sobre por qué no se consideró la experiencia nacional del Proceso de Justicia y Paz que se implementó en el marco de la negociación con los paramilitares, el cual además permitió la desmovilización de muchos guerrilleros.

Legitimidad en el centro del debate.

Uno de los principales cuestionamientos sobre el diseño institucional y el funcionamiento de la JEP está estrechamente relacionado con su legitimidad. Entre los aspectos debatidos y que motivan la percepción sobre la falta de legitimidad de la JEP se pueden agrupar en dos categorías, la primera relacionada con el diseño institucional y la segunda con su funcionamiento.

Desde el punto de vista del diseño, se destacan: el desconocimiento por parte del gobierno de Juan Manuel Santos de los resultados del plebiscito sobre los acuerdos de paz celebrado en octubre de 2016; el hecho de que se pretendiera que la JEP se constituyera en una instancia supranacional que pusiera al Estado como sujeto de juzgamiento, asunto que finalmente se resolvió con la decisión de la Corte Constitucional de incluir a la JEP dentro de la estructura estatal; la forma en que la JEP se ha convertido en un órgano sui generis dentro del sistema de administración de justicia; el hecho de que se estableciera que puede otorgar amnistías e indultos a guerrilleros pero no a los miembros de las Fuerzas Armadas;

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

el rechazo del Congreso a las objeciones² presidenciales a las presentadas a la Ley Estatutaria de la JEP; los cuestionamientos sobre la imparcialidad de los magistrados de la JEP, especialmente porque se considera que desde el proceso de selección se ha notado un marcado sesgo ideológico en la conformación de ese Tribunal; por otra parte, la competencia que se le otorgó para juzgar a terceros vinculados al conflicto armado, asunto que se aleja de las disposiciones del Pacto de San José de Costa Rica.

Con relación al funcionamiento, entre los factores que influyen en la percepción de la opinión pública frente a la JEP se cuentan: el confuso estándar que ese Tribunal tiene para tratar a las víctimas, dándole mayor prioridad a las que son víctimas de los agentes del Estado y dejando en una segunda categoría a las víctimas de las FARC; la forma como la JEP realiza las audiencias a los actores del conflicto, por un lado, las audiencias a los miembros de las FARC son reservadas, mientras que a las audiencias de los miembros de las Fuerzas Militares son públicas; el hecho de que esa instancia no hubiera juzgado y fallado antes a quienes asumieron representación política en el Congreso de la República a nombre de la organización política FARC; las actuaciones de la JEP en casos como el de alias Jesús Santrich.

Se ha generado una corriente de opinión en parte de la sociedad respecto a la JEP como una instancia que puede generar impunidad, y que está siendo instrumentalizada como parte de una estrategia que trasladó la lucha armada al escenario jurídico y político. Lo que pone en el centro del debate si JEP es una instancia cuya naturaleza y funcionamiento están vinculados a aspectos ideológicos o realmente se trata de una instancia judicial imparcial, que va a poner en su centro de acción a las víctimas dándoles un tratamiento sin diferenciaciones. Lo anterior, sumado a la falta de voluntad política para alcanzar acuerdos sobre lo fundamental que permitan subsanar muchos de los aspectos del diseño y el funcionamiento de la JEP, ha llevado a que la percepción sobre la falta de legitimidad de la JEP motive a determinados sectores a promover un referendo mediante el cual se busca derogar la JEP y revocar a los magistrados de las altas cortes.

² Se trató de objeciones de conveniencia sobre seis artículos que en opinión del gobierno resultaban inconvenientes para el país, en la medida en que conducirían a la impunidad o permitirían que se abuse de los beneficios contemplados en el Acuerdo Final. En

resumen, las seis objeciones versaban sobre los siguientes temas: 1. Garantizar la reparación a las víctimas (Artículo 7). 2. No renunciar a la acción penal frente a los crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra en relación con quienes no son máximos responsables (Parágrafo 2 Artículo 19). 3. Determinar el alcance de la competencia del Alto Comisionado de Paz para verificar la lista de quienes son reconocidos como miembros de los Grupos Armados que se sometan a procesos de paz (Inciso 8° del Artículo 63). 4. Precisar que la Sección de Revisión del Tribunal de Paz no puede practicar pruebas en los casos de solicitud de extradición de personas por conductas posteriores a la firma del Acuerdo Final (Artículo 150). 5. La necesidad de precisar cuándo y bajo qué circunstancias las investigaciones contra personas sometidas a la JEP se suspenden en la justicia ordinaria, con el fin de evitar visos de impunidad y garantizar el derecho a la verdad de las víctimas (Inciso 3° del literal j del Artículo 79). 6. Porque se condiciona la extradición de otras personas al ofrecimiento de la verdad sin establecer ningún tipo de término ni oportunidad para hacerlo. (Artículo 153).

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Desde otra perspectiva, es necesario considerar si las valoraciones y análisis sobre la legitimidad de la JEP, no se están haciendo a partir de expectativas demasiado altas sin considerar que se trata de una instancia con poco tiempo de funcionamiento. Por lo que resulta oportuno hacer valoraciones ponderadas, considerando los aspectos legales que la regulan y su desempeño, en un contexto muy complejo. Es necesario reconocer que este Tribunal surgió por la desconfianza de las FARC frente a la jurisdicción ordinaria. Jurisdicción que, desde el testimonio de algunas víctimas, tampoco habían sido efectiva ni expedita en escucharlas para hacer valer sus derechos. No se puede desconocer que más de 80 organizaciones de víctimas ya hacen parte de la JEP y han sido escuchadas en dicha instancia. A la JEP han acudido más de 11.000 personas entre ellas 2.000 miembros de las Fuerzas Militares. Esta información es relevante ponerla en el debate sobre el funcionamiento de ese Tribunal³.

Lo que hay que evaluar es si sus decisiones se ajustan o no a derecho. Por esta razón, lo importante es darle tiempo a la JEP para que demuestre a través de sus decisiones que está cumpliendo la finalidad para la que fue creada.

La JEP debe generar confianza a través de la transparencia.

Otro de los aspectos que impactan en la credibilidad de la JEP y que generan desconfianza de diversos sectores está vinculado con los aspectos administrativos y financieros. Especialmente por los cuestionamientos que han surgido a la ejecución presupuestal, y a los procesos de contratación. Por ejemplo, la necesidad de conocer cuáles han sido los objetos contractuales de muchas de las consultorías que se han financiado con los recursos públicos que le han sido asignados a la JEP. Por lo tanto, es urgente que la JEP implemente mecanismos efectivos de transparencia y de acceso a la información.

Consensos para superar la polarización.

Durante las negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC surgió una narrativa entorno al proceso y a los acuerdos que polarizó al país, a partir de la premisa de amigo-enemigo de la paz, sin permitir que se plantearan cuestionamientos u observaciones

³ De acuerdo al informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, del 27 de junio de 2019, entre otros aspectos, se señala que la JEP “Examinó más de 58 peticiones de garantías de no extradición, de las cuales 43 fueron rechazadas, incluidas las solicitudes de dos personas detenidas con el Sr. Santrich en abril de 2018. Durante el periodo a que se refiere el informe, 40 exmiembros de las FARC-EP y 80 integrantes de las Fuerzas Militares prestaron declaraciones voluntarias en relación con siete casos identificados como emblemáticos de los 60 años de conflicto armado. Para todos los que están sometidos a la Jurisdicción Especial, comparecer en las audiencias en estos casos es una obligación jurídica con respecto a la autoridad judicial y una obligación moral con respecto a las víctimas”.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

ni a las negociaciones ni a los acuerdos. Además, esta polarización se vio acentuada ante los cambios de reglas de juego electorales para llevar a cabo el plebiscito. Esto ha llevado a que el debate político, sobre los acuerdos y la institucionalidad que surgió de los mismos, se trasladara al debate jurídico.

Por lo tanto, se considera que para construir un ambiente propicio para el debate democrático es necesario superar la narrativa amigo-enemigo de la paz, y permitir que desde distintos sectores se planteen alternativas para mejorar el diseño institucional de la JEP y mejorar los instrumentos para su funcionamiento. Se trata de buscar alternativas para lograr que el debate político sobre los acuerdos se aparte de la polarización, permitiendo construir consensos nacionales que ayuden adoptar decisiones para mejorar la institucionalidad de la JEP.

Es importante que se tome en consideración que el funcionamiento de la JEP ha permitido fortalecer la posición del Estado colombiano frente al cumplimiento de los acuerdos, por lo que una acción unilateral del gobierno o de determinados sectores para acabar la JEP generaría un ambiente de incertidumbre y respaldaría narrativas que buscan convencer a los desmovilizados en que no hay garantías judiciales, con el fin de reclutarlos a nuevas estructuras criminales. Para superar la polarización y contribuir a fortalecer el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, es necesario lograr un acuerdo nacional, que puede surgir si en el Congreso se logra retomar iniciativas que contribuyan a la generación de confianza, como la de definir mecanismos para incorporar nuevos magistrados. Iniciativas que deben ser canalizadas mediante la institucionalidad, pero fortalecidas a partir del debate político entre todos los sectores y la sociedad civil.

Las nuevas generaciones de congresistas, en permanente diálogo con distintos actores y sectores sociales, tienen la posibilidad de contribuir a superar la polarización, impulsando un debate político y democrático que permita bajar las tensiones, lograr acuerdos mínimos sobre lo fundamental, reconocer a todos quienes se han visto afectados directa o indirectamente tanto por el conflicto armado, así como a quienes por sus posiciones sobre los acuerdos y la implementación de los mismos han sido puestos en la palestra pública como enemigos de la paz. Sumado a esto, es fundamental que el gobierno genere un ambiente de diálogo con los representantes del Congreso y las Cortes para construir una propuesta que, respetando el principio de la separación de poderes, permita un acuerdo nacional.

Más allá del debate, el Estado debe fortalecer su presencia en las zonas afectadas por la violencia y la criminalidad.

Es necesario que desde el Estado se hagan esfuerzos por superar el déficit en la implementación de los Acuerdos, especialmente en los territorios más apartados y adoptando todas las medidas para proteger a los líderes sociales.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Los esfuerzos gubernamentales deben orientarse a dar respuesta a los problemas de las regiones más vulnerables a la violencia. La importancia de definir acciones que permitan enfrentar las dinámicas de la criminalidad y la imposición armada de los actores vinculados a las economías ilegales que llevan a cabo control territorial.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Los procesos y mecanismos de la Justicia Transicional están asociados con los intentos de una sociedad de llegar a un acuerdo, con el fin de garantizar la justicia, la verdad, la rendición de cuentas y lograr la reconciliación⁴. La construcción de confianza con y entre los distintos actores y sectores políticos, institucionales y sociales, y una percepción favorable sobre la legitimidad, son fundamentales para el éxito de la Justicia Transicional, de lo contrario se producen efectos negativos imposibilitando la reconciliación.

El debate sobre la Justicia Transicional en Colombia, como producto de los acuerdos entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC, ha estado marcado por profundos cuestionamientos sobre su legitimidad, credibilidad y confianza respecto a los niveles de imparcialidad, objetividad, eficacia y transparencia de las instancias que integran el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, especialmente la Jurisdicción Especial para la Paz - JEP.

Además, el debate político ha estado polarizado bajo la retórica de amigo – enemigo de la paz, que se promovió desde las instancias del gobierno y de la entonces llamada Unidad Nacional, integrada por los partidos políticos que hicieron parte de la coalición de gobierno durante la administración Santos, y que en la actualidad se mantiene desde los partidos y sectores que defienden los acuerdos contra aquellos que han expresado reparos a la Justicia Transicional. Retórica que no ha permitido que se puedan buscar unos mínimos sobre temas estructurales que permitan fortalecer la Justicia Transicional de cara a los cuestionamientos que cada vez se profundizan, llevando a que incluso se promueva un referendo para derogar la JEP.

Para que la Justicia Transicional sea legítima y contribuya a la reconciliación de la sociedad en su conjunto, es indispensable propiciar el debate sobre los posibles ajustes institucionales que se requieren de cara a los cuestionamientos y debilidades que se han identificado. Los ajustes deben orientarse a profundizar las garantías de las víctimas, especialmente en cuanto al reconocimiento de responsabilidades y de la verdad que los victimarios están obligados a

⁴ De acuerdo con la Declaración de la Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho de la ONU la Justicia Transicional comprende "la gama de medidas judiciales y no judiciales dirigidas a garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia, brindar vías de recurso a las víctimas, fomentar la cicatrización de las heridas y la reconciliación, establecer entidades independientes que supervisasen los sistemas de seguridad, restablecer la confianza en las instituciones del Estado y promover el estado de derecho", aunque no hace una referencia al cambio político.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

entregar a partir de estándares objetivos y verificables. Fijando criterios claros de caracterización que permitan a la justicia determinar las motivaciones políticas o no de hechos criminales y delictivos.

En este marco del análisis es importante considerar que la respuesta política y jurídica debe enmarcarse en garantizar el derecho de las víctimas a la verdad, integrado por el “*Conjunto de Principios de que se viene hablando precisa que no se trata solamente del derecho individual que toda víctima o sus parientes a saber qué pasó, sino que también se trata de un derecho colectivo que tiene su razón de ser en la necesidad de prevenir que las violaciones se reproduzcan*”⁵.

Como lo reconoce la Corte Constitucional los derechos de las víctimas van más allá de la mera reparación pecuniaria; los intereses de las víctimas se traducen en tres derechos enmarcados en la Constitución de 1991:

“1. El derecho a la verdad, esto es, la posibilidad de conocer lo que sucedió y en **buscar una coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real**. Este derecho resulta particularmente importante frente a graves violaciones de los derechos humanos.

2. *El derecho a que se haga justicia en el caso concreto, es decir, el derecho a que no haya impunidad.*

3. *El derecho a la reparación del daño que se le ha causado a través de una compensación económica, que es la forma tradicional como se ha resarcido a la víctima de un delito*⁶.
(Negrillas y Cursivas son propias)

Como se destaca del apartado subrayado, es importante que las decisiones de la JEP, ajustándose a las normas internacionales y constitucionales, y a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, sirvan para establecer con claridad la verdad, siendo fundamental determinar la coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real.

Estas preocupaciones que surgen, obedecen a factores vinculados con el proceso de negociación. Específicamente es necesario hacer referencia a la introducción del punto 5 del Acuerdo Final en el que se establece una “Declaración de principios” los cuales fueron asumidos por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y constituyen la base para el acuerdo sobre este punto.

- “**El reconocimiento de responsabilidad:** *Cualquier discusión de este punto debe partir del reconocimiento de responsabilidad frente a las víctimas del conflicto. No vamos a intercambiar impunidades*”.

El contenido de este principio contiene un aparente compromiso de las partes sobre su responsabilidad en el conflicto. Sin embargo, la concepción de la FARC sobre las

⁵ Sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional.

⁶ Sentencia C-228 de 2002 de la Corte Constitucional.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

responsabilidades en el conflicto es negacionista, o por lo menos, relativista. Así lo deja ver las palabras pronunciadas en rueda de prensa la delegación de negociadores de las FARC-EP durante el ciclo de negociación de este punto:

*“Sí, las víctimas son víctimas del conflicto y **el Estado es el máximo responsable por acción o por omisión.** Esa es la verdad y, como dice el Libertador, la verdad pura y limpia es la mejor manera de persuadir. Ella no se oculta con artificios ni campañas mediáticas que endilgan la responsabilidad a la rebeldía y a la inconformidad social. Pero lo incontrovertible de esta realidad encuentra redención en el propósito de enmienda. La paz está primero que todo y ella sabe perdonar.”* (07.06.2014 – Rueda de prensa de las FARC-EP – La Habana, Cuba). (Subrayado y Negrillas fuera de texto)

Este señalamiento de que el Estado es el máximo responsable por acción o por omisión pone de manifiesto una intencionalidad de la FARC, de cara a los principios, de no asumir ni reconocer el grado de responsabilidad que les corresponde.

- *“**El esclarecimiento de la verdad:** Esclarecer lo sucedido a lo largo del conflicto, incluyendo sus múltiples causas, orígenes y sus efectos, es parte fundamental de la satisfacción de los derechos de las víctimas, y de la sociedad en general. La reconstrucción de la confianza depende del esclarecimiento pleno y del reconocimiento de la verdad”*.

Si para la satisfacción de los derechos de las víctimas se determinan cuáles fueron esos hechos victimizantes, para hacer justicia y evitar que vuelvan a ocurrir, nuevamente la respuesta de las FARC-EP genera dudas. Otra vez, las palabras pronunciadas en rueda de prensa la delegación de negociadores de las FARC-EP durante el ciclo de negociación de este punto:

*Las víctimas no son solo las de la confrontación armada y los errores de la guerra; **las políticas económicas y sociales son las peores victimarias, porque ellas han causado la mayoría de muertes en Colombia al negar derechos humanos fundamentales** como el derecho a la vida digna, a la alimentación, al empleo, a la educación, a la vivienda, a la salud, a la tierra, a la participación política y al buen vivir cuando se dispone de riquezas naturales suficientes para resolver nuestra problemática social. (07.06.2014 – Rueda de prensa de las FARC-EP – La Habana, Cuba). (Subrayado y Negrillas fuera de texto)*

La verdad de lo sucedido según las FARC-EP, es que las peores victimarias son las condiciones económicas y sociales. Bajo ese cuestionable razonamiento queda en entredicho la genuina intención, de parte de la FARC, en la contribución a que la verdad procesal (la que ellas contarían y la JEP debe revisar) se corresponda con la verdad material.

Aspectos de esta naturaleza deben ser sometidos al debate, no solo entre el gobierno y los representantes de la organización política FARC, sino que debe permitirse la participación de otros sectores políticos, para que exista claridad sobre los criterios que van a marcar los procesos y mecanismos de la Justicia Transicional, de forma tal, que bajo toda circunstancia

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

primen los derechos de las víctimas, que como lo ha determinado la Corte Constitucional, en un Estado constitucional de derecho como el colombiano, “la protección mínima de este plexo de derechos no puede ser desconocida en ninguna circunstancia. En otras palabras, los poderes públicos no están autorizados para desconocer estos derechos en nombre de otro bien o valor constitucional, pues los mismos constituyen el límite al poder de configuración del congreso, de gestión del gobierno y de interpretación judicial”⁷.

Ajustes que deben ser construidos a partir de acuerdos políticos mínimos, que además de contribuir a superar los radicalismos de la polarización, sienten las bases para llevar a cabo las reformas legales e institucionales que permitan que la Justicia Transicional esté dotada de la legitimidad suficiente y sirva efectivamente a los objetivos de la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición. Los posibles ajustes deben realizarse sin afectar la seguridad jurídica de los procesos en curso, manteniendo las garantías procesales a los comparecientes.

La legitimidad de los procesos y mecanismos de la Justicia Transicional se logra si se adoptan decisiones y acciones que permitan a todos los actores que, ya sea como víctimas o victimarios, y a la sociedad en su conjunto, acepten las decisiones incluso si estas son adversas, porque se percibe y se evidencia que la institucionalidad es objetiva y efectiva, que no está viciada por sesgos ideológicos o desbalanceada para ser benevolente con unos y rigurosa con otros. Esto implica reconocer que la legitimidad tiene que ver con el cumplimiento y la aceptación voluntaria de una regla costosa: se trata de aceptar la jurisdicción del tribunal que condena a su hermano a prisión de por vida, y no dudar de los procedimientos seguidos, incluso si el resultado es adverso⁸.

Los cuestionamientos a la Justicia Transicional imponen un desafío al sistema político colombiano para dar una respuesta ajustada a los principios y valores democráticos y enmarcada en el Estado de derecho. Como lo estableció la Corte Constitucional⁹ “una de las condiciones para la validez de las normas de implementación del Acuerdo, en tanto previsiones insertas en un proceso de justicia transicional, es que las mismas estén precedidas de un genuino debate democrático, el cual no puede ser supuesto o simplemente omitido”¹⁰.

⁷ Sentencia C-370 de 2006.

⁸RISSE, Thomas. *Transnational Governance and Legitimacy*. Center for Transatlantic Foreign and Security Policy. Otto Suhr Institute of Political Science. Freie Universität Berlin. 2004. Disponible en: http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/tn_governance_benz.pdf

⁹ Sentencia C-674 de 2017. Revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017 “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”.

¹⁰ La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-332 de 2017 declaró la inconstitucionalidad de los literales h) y j) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, en cuanto impedían a las cámaras introducir modificaciones a los proyectos de ley o de reforma constitucional de implementación del Acuerdo Final, sin contar con el aval del Gobierno Nacional. La Corte consideró que una restricción de esta naturaleza sustituía el principio de separación de poderes, al (i) afectar desproporcionadamente la competencia deliberativa del

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Si se le otorgaron competencias al Congreso para la implementación normativa del Acuerdo Final, en tanto acto político, y se le reconoció el mandato democrático representativo, “lo que le otorga plena legitimidad a sus actividades de deliberación y decisión, en lo que atañe al ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa”¹¹, es apenas procedente que en el seno de dicha instancia surjan las iniciativas de reforma constitucional y legal que, a partir de un debate político informado, documentado y técnico sobre el funcionamiento de la JEP, permita realizar los ajustes institucionales requeridos.

De acuerdo a los preceptos constitucionales y democráticos que rigen al país, es en el poder legislativo donde deben llevarse a cabo las deliberaciones sobre el funcionamiento de la JEP, tanto en los aspectos jurisdiccionales como en los orgánicos y funcionales, especialmente con relación a la gestión administrativa y en la ejecución de los recursos públicos, sin perjuicio de la fiscalización que deban hacer los organismos de control competentes.

Es indispensable que de cara a la legitimidad de la JEP se presente con absoluta transparencia una caracterización de los magistrados, de sus equipos de trabajo, de los consultores y asesores externos. El debate público debe ser informado, y para esto el acceso a la información, abierta, asequible y oportuna, por parte de la ciudadanía es un elemento estructural para asegurar la calidad institucional de la JEP que permita generar confianza en la ciudadanía y los estamentos políticos.

Surgen posiciones desde distintos sectores que, aunque reconocen la necesidad de adoptar acciones frente a las debilidades que ha demostrado la JEP, parecen negarse a aceptar que las mismas se puedan tramitar mediante una reforma legislativa. Como es el caso del informe de la Comisión Internacional de Juristas de junio de 2019 “Colombia: Jurisdicción Especial para la Paz, análisis de un año y medio de su entrada en funcionamiento”, en cuyas conclusiones se pone de manifiesto la necesidad de que la JEP realice ajustes necesarios

Congreso, consustancial a su función constitucional; y (ii) subordinar dicha actividad a la decisión del Ejecutivo, puesto que al exigirse el aval para cualquier modificación se limita, también de forma desproporcionada, la autonomía del Congreso. Para sustentar esta última conclusión, la Corte señaló que la *“conformación de la voluntad democrática de las cámaras, según se ha explicado, pasa necesariamente por la comprobación acerca de la existencia de posibilidades de deliberación y la eficacia material del voto de los congresistas, a través del cual expresan su voluntad, amparada por la legitimidad democrática que se deriva de la representación popular. En el caso analizado, la exigencia del aval lleva a que, dentro de la práctica parlamentaria, la inclusión de modificaciones a la iniciativa dependa exclusivamente de la voluntad del Gobierno. Inclusive, esta circunstancia también incide profundamente en la capacidad de deliberación, pues ante la exigencia del aval las mesas directivas optarán por centrar el debate respecto de aquellas proposiciones que cuenten con el apoyo gubernamental, puesto que en, relación con las demás, la discusión sería inane, habida cuenta que no incidirían en la definición del texto del proyecto respectivo.*

¹¹ Ibidem.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

para garantizar plenamente los derechos de las víctimas según los estándares internacionales, y, sin embargo, establece 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 vacíos, dudas o contradicciones que se presentan”.¹²

Como lo señala la Corte Constitucional, no se puede omitir el debate sobre la implementación del Acuerdo Final, lo que implica que no es conveniente para el país negar el debate sobre posibles ajustes a la JEP, y menos bajo el argumento de que constituye un ataque a la paz, pues el debate político es positivo y sano para la democracia y la legitimidad de la Justicia Transicional. Los ajustes deben asegurar que el proceso de investigación, juzgamiento y sanción garanticen los derechos de las víctimas y las obligaciones de los victimarios; para lograr de forma efectiva la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición, bajo el rigor de criterios objetivos e imparciales, acorde con el ordenamiento jurídico, y evitando la instrumentalización de la Justicia Transicional que conlleve a la impunidad y a que se agrave la crisis de legitimidad.

¹² Comisión Internacional de Juristas. Colombia: Jurisdicción Especial para la Paz, análisis de un año y medio de su entrada en funcionamiento. Junio, 2019. P. 85.