

# BOLETÍN # 18 DEL OBSERVATORIO SOBRE LA JEP

23 de julio de 2020

**Comisión Colombiana de Juristas**

## **Consejo Editorial**

Gustavo Gallón, Director

Ana María Rodríguez, Subdirectora

Julián González, Coordinador de incidencia nacional

Javier Galindo, Coordinador de litigio internacional

Juan Carlos Niño, Coordinador de litigio nacional

Daniel Vargas, Subcoordinador de representación de víctimas ante la JEP

Juan Carlos Ospina, Asesor jurídico

Sebastián Bojacá, Abogado de litigio nacional

Paola Sánchez, Comunicadora

## **Relatora**

Enith Bula Beleño, Abogada y politóloga del área de incidencia nacional

## Boletín # 18. La adopción de medidas cautelares en la JEP y la garantía de los derechos de las víctimas

El presente boletín aborda la adopción de medidas cautelares en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y su importancia para la garantía de los derechos de las víctimas. Para ello, el boletín se divide en dos partes. En la primera, se explica qué son las medidas cautelares y quiénes pueden ser beneficiarias de las medidas cautelares. En la segunda, se explican los procedimientos para su solicitud y otorgamiento.

### 1. Las medidas cautelares en la JEP

Las medidas cautelares son instrumentos que protegen de forma provisional, durante el proceso, “la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso” y buscan “garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada”, es decir, asegurar su cumplimiento<sup>1</sup>. En términos generales, se trata de medidas que permiten materializar el principio de eficacia de la administración de justicia. En el caso particular de la JEP, como tribunal de justicia transicional, estas medidas tienen como fin último “la protección de los derechos fundamentales de las víctimas a la justicia, verdad, reparación y no repetición”, lo cual, atendiendo a la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, implica también la garantía de otros derechos cuya afectación puede generar la restricción de los previamente mencionados<sup>2</sup>.

“(…) [L]a medida cautelar debe ser un medio efectivo para dar pronta y efectiva respuesta a la vulneración real o potencial de, al menos, los derechos referidos [a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición] y a la urgencia, sin dilación, de alivianar la afectación generada” (SARV, Auto 030 de 2020, párr. 35).

De acuerdo con la Ley 1922 de 2018, las medidas cautelares que puede adoptar la JEP deben tener como fines:

1. Evitar daños irreparables a personas y colectivos.
2. Proteger y garantizar el acceso a la información que se encuentra en riesgo inminente de daño, destrucción y/o alteración.
3. Garantizar la efectividad de las decisiones.
4. La protección de las víctimas y el real restablecimiento de sus derechos.
5. Las medidas judiciales necesarias para la asistencia de las víctimas, su protección y el restablecimiento de sus derechos<sup>3</sup>.

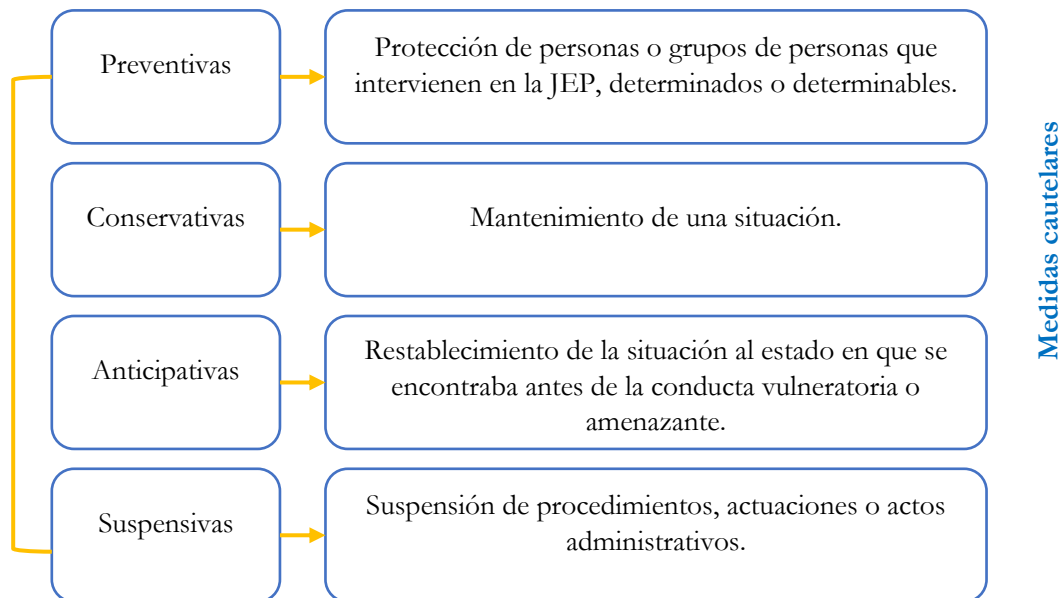
<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-379/2004 (27 abr), M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>2</sup> SRVR, Auto 175 de 2019, párrs. 35 y 36.

<sup>3</sup> Ley 1922 de 2018, artículo 22.

Asimismo, siguiendo el [artículo 17](#) de la Ley 1957 de 2019, la JEP tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para proteger a los procesados, víctimas, testigos e intervinientes que participen ante ella, y podrá vincularlos a los programas de protección de la Unidad Nacional de Protección si su vida y seguridad personal están en riesgo debido a dicha participación<sup>4</sup>. A su vez, de acuerdo con el [artículo 23](#) de la Ley 1922 de 2018, las medidas cautelares pueden ser “preventivas, conservativas, anticipativas o suspensivas y tener relación necesaria con la protección de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición”:

**Gráfico 1. Medidas cautelares en la JEP**



(Elaboración propia a partir del [artículo 23](#) de la Ley 1922 de 2018)

Es importante precisar que en el marco normativo que regula la JEP no existe un listado taxativo de medidas cautelares. Por lo tanto, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 4 del [artículo 23](#), la JEP podrá adoptar las medidas cautelares necesarias para proteger los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de las víctimas. Esto es muy importante para las víctimas porque implica que la JEP tiene facultades amplias y suficientes para adoptar las diferentes medidas que sean necesarias para proteger sus derechos.

En el ejercicio de estas facultades, la JEP ha adoptado medidas cautelares de distinto tipo. Así, por ejemplo, la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad de los Hechos y Conductas (SARV) ha ordenado la adopción de distintas medidas cautelares al Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Mediante el [Auto AT-001 de 2019](#) – M.P.I. 001 de 2018, la SARV prohibió al CNMH el traslado, destrucción o depuración de los archivos

<sup>4</sup> Sobre los programas de protección de la Unidad Nacional de Protección, ver: Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.40, y Decreto 4912 de 2011.

de derechos humanos que tuviera bajo su custodia o dominio sin su autorización previa y le ordenó cumplir el *Protocolo de gestión documental de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión del conflicto armado*<sup>5</sup>. Recientemente, mediante el [Auto AT-058 de 2020](#), la SARV adoptó nuevas medidas cautelares sobre el CNMH. En este caso, como medidas cautelares, la SARV ordenó la conservación de la colección “Voces para Transformar a Colombia”, prohibió su modificación, alteración o eliminación, y ordenó devolverla a su estado inicial, en caso de que hubiese sido alterada<sup>6</sup>. Si bien el CNMH no es un sujeto procesal ante la JEP, esta puede ordenar medidas cautelares como las señaladas y hacer seguimiento sobre las mismas, en ejercicio de sus facultades para proteger los derechos de las víctimas.

Otros casos en que se observa la diversidad de medidas cautelares que puede adoptar la JEP son los siguientes. Por un lado, destaca la protección sobre determinados lugares donde es posible que se encuentren personas desaparecidas. Por ejemplo, en noviembre de 2019, la SARV decretó medidas cautelares para proteger algunos cuerpos custodiados en el Laboratorio de Osteología Antropológica de la Universidad de Antioquia, a partir de una solicitud presentada por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado. Por otro lado, también destacan las medidas para la protección de personas<sup>7</sup>. Por ejemplo, en abril de este año, la SARV inició el trámite de medidas cautelares colectivas para proteger a los comparecientes ante ella, por la situación de riesgo y amenaza que enfrentan. Si bien previamente la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR) había adoptado medidas de protección individual para algunos comparecientes, en esta oportunidad la SARV apuntó a la adopción de órdenes de naturaleza estructural<sup>8</sup>.

## 2. La solicitud y otorgamiento de medidas cautelares en la JEP

En la JEP, todas las Salas de Justicia y las Secciones del Tribunal para la Paz están facultadas para adoptar, modificar o revocar medidas cautelares, de forma oficiosa o a partir de una solicitud<sup>9</sup>. La adopción oficiosa de las medidas cautelares puede darse de dos formas: a) cuando la Sala o Sección inicia el trámite para su otorgamiento de oficio o b) cuando la Sala o Sección otorga medidas adicionales a las solicitadas en un trámite que no ha iniciado oficiosamente, en

<sup>5</sup> SARV, [Auto AT-001 de 2019](#) – M.P.I. 001 de 2018, orden quinta de la decisión.

<sup>6</sup> SARV, [Auto AT-058 de 2020](#), párr. 143 y orden cuarta de la decisión.

<sup>7</sup> JEP (5 nov 2019), “La JEP decreta medida cautelar de protección sobre cuerpos custodiados en el Laboratorio de Osteología Antropológica de la Universidad de Antioquia”, disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-decreta-medida-cautelar-de-proteccion-C3%B3n-sobre-cuerpos-custodiados-en-Laboratorio-de-Osteolog%C3%ADa-Antropol%C3%B3gica-de-la-UdeA.aspx>

<sup>8</sup> JEP (29 abr 2020), “La JEP comienza trámite de medida cautelar de protección integral a comparecientes en situación de riesgo”, disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-comienza-tr%C3%A1mite-de-medida-cautelar-de-proteccion-C3%B3n-integral-a-comparecientes-en-situacion-C3%B3n-de-riesgo.aspx>

<sup>9</sup> Ley 1922 de 2018, [artículo 22](#).

virtud de lo establecido en el [artículo 23](#) de la Ley 1922 de 2018<sup>10</sup>. Antes de ordenar medidas cautelares de oficio “es deseable que (...) se desarrollen espacios de consenso con las víctimas a quienes atañe la decisión”<sup>11</sup>.

Por su parte, las solicitudes de medidas cautelares ante las salas y secciones pueden ser presentadas por: a) la UIA, b) las víctimas que participan ante la JEP<sup>12</sup>, independientemente de que estén acreditadas o no<sup>13</sup>, y c) los demás sujetos procesales. En los casos en que las medidas cautelares sean solicitadas por las víctimas, la JEP deberá atenderlas de forma prioritaria y prevalente<sup>14</sup>. En el caso de las medidas versen únicamente sobre la protección de víctimas, testigos y demás intervinientes, la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) también puede decidir –de oficio, a solicitud de las Salas o Secciones<sup>15</sup> o a solicitud de las víctimas<sup>16</sup>– las medidas de protección aplicables.

Las medidas cautelares pueden solicitarse o decretarse en cualquier etapa de los procedimientos ante la JEP. Incluso, pueden solicitarse al momento de presentar informes ante la JEP, aun cuando las víctimas no estén acreditadas.

## Gráfico 2. Solicitud y decreto de medidas cautelares

<sup>10</sup> SRVR, [Auto 175 de 2019](#), párr. 40.

<sup>11</sup> SRVR, [Auto 175 de 2019](#), párr. 41.

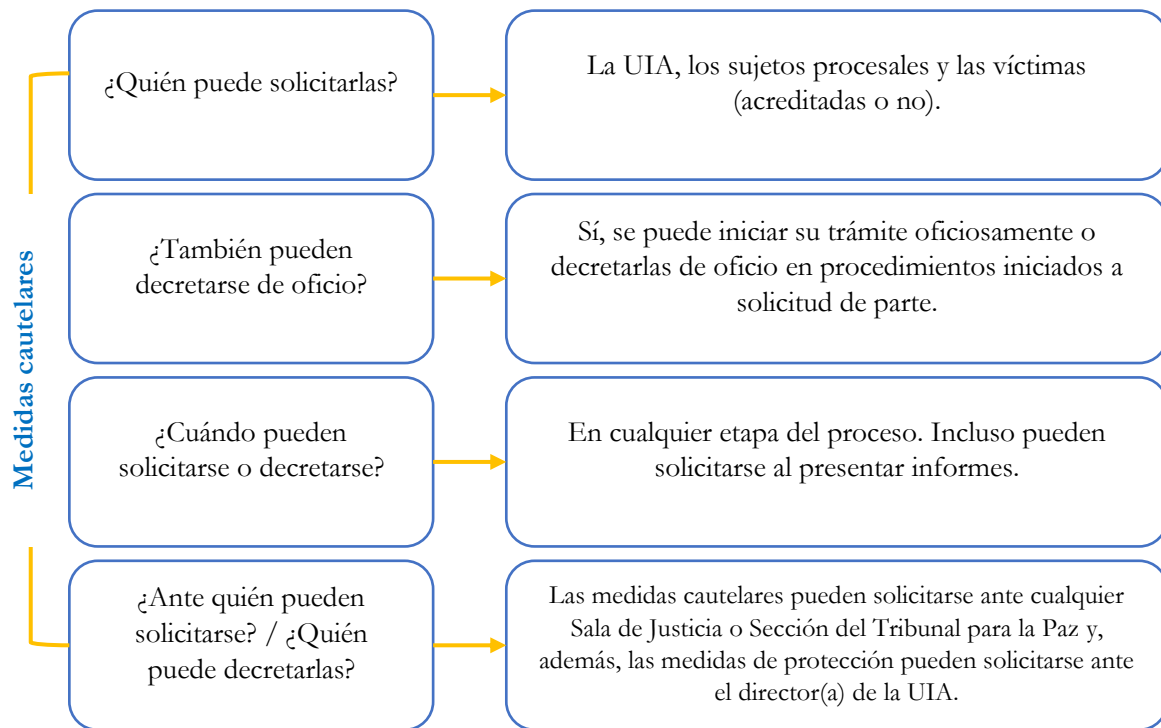
<sup>12</sup> Ley 1922 de 2018, [artículo 22](#).

<sup>13</sup> SRVR, [Auto 175 de 2019](#), párrs. 46-48.

<sup>14</sup> Ley 1922 de 2018, [artículo 22](#).

<sup>15</sup> Ley 1957 de 2019, [artículo 87](#), literal b.

<sup>16</sup> UIA, [Protocolo de comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación con las víctimas](#), p. 53.

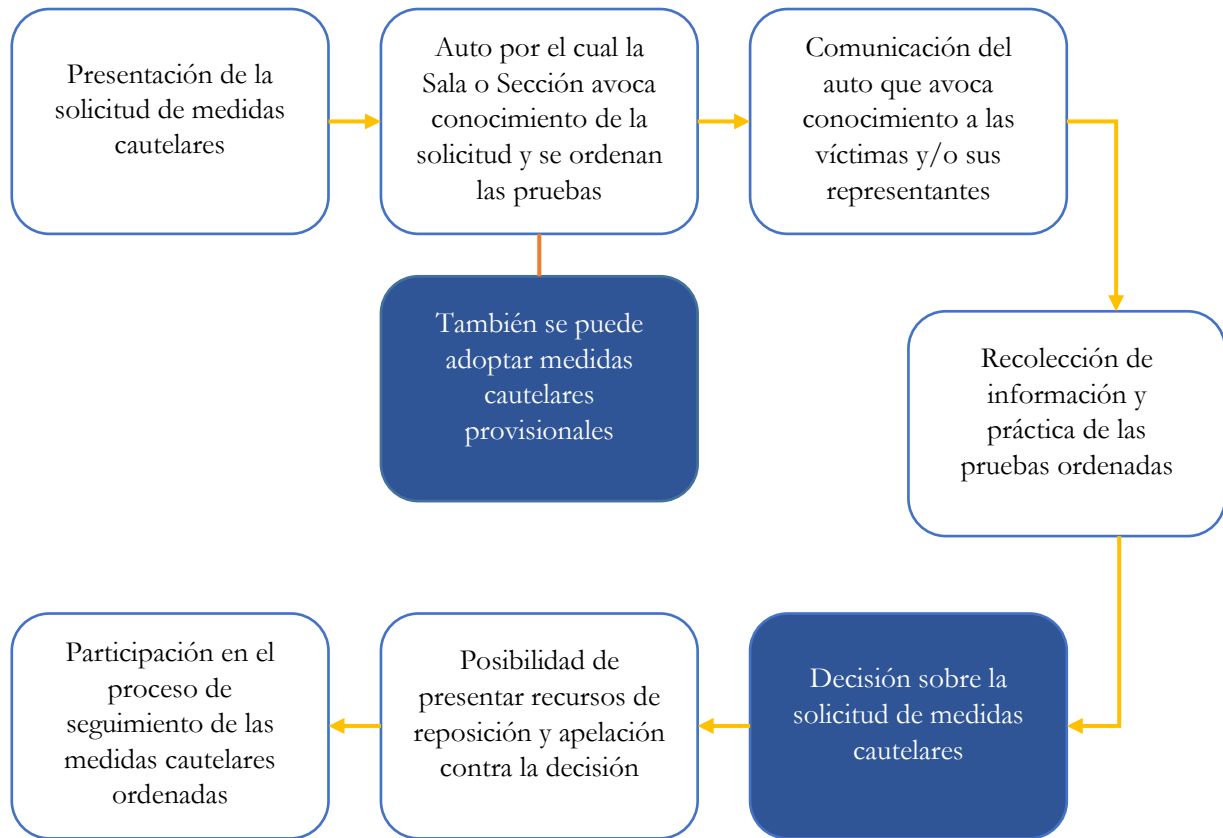


(Elaboración propia a partir de la Ley 1922 de 2018, la Ley 1957 de 2019 y [Protocolo de comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación con las víctimas](#))

La Sala o Sección ante la que se presenta una solicitud de medidas cautelares emite un auto a través del cual avoca conocimiento de esta y notifica a la víctima o a la persona solicitante dicha decisión. A través de ese mismo auto, puede ordenar a la UIA recolectar la información y practicar las pruebas necesarias para verificar si se cumplen los requisitos para adoptar las medidas cautelares, o, incluso, ordenar medidas cautelares de forma provisional, mientras reúne las pruebas para tomar una decisión definitiva. Además, la recolección de información también puede desarrollarse o complementarse a través de medios que fortalezcan la participación de las víctimas. Por ejemplo, en el trámite de medidas cautelares para la protección de comparecientes de las FARC-EP y la Fuerza Pública por la situación de riesgo para su vida e integridad personal, los representantes del partido FARC solicitaron la realización de audiencias públicas regionales con participación de las autoridades locales y nacionales, los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y los entes de control. La realización de estas audiencias, a través de mecanismos virtuales, fue ordenada por la SARV con el fin de recaudar mayores elementos valorativos para decidir sobre las medidas cautelares<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> SARV, Auto A.T. 087 de 2020.

**Gráfico 3. Procedimiento para la solicitud de medidas cautelares en la JEP**



(Elaboración propia a partir de la Ley 1922 de 2018)

Asimismo, en los casos de solicitudes de medidas de protección personales, la UIA debe realizar un análisis del riesgo, lo cual incluye el desarrollo de una entrevista a la persona destinataria de la protección (Ver [Boletín # 12](#), gráfico 2). Si se trata de una solicitud en la que se piden solamente medidas de protección, la UIA puede adoptarlas si lo considera pertinente; si se trata de una solicitud de medidas de protección en el marco de un trámite de medidas cautelares de distinto tipo, la UIA realizará las recomendaciones a la Sala o Sección correspondiente atendiendo al análisis realizado<sup>18</sup>.

Los requisitos que estudia la Sala o Sección para decidir sobre la solicitud de medidas cautelares son:

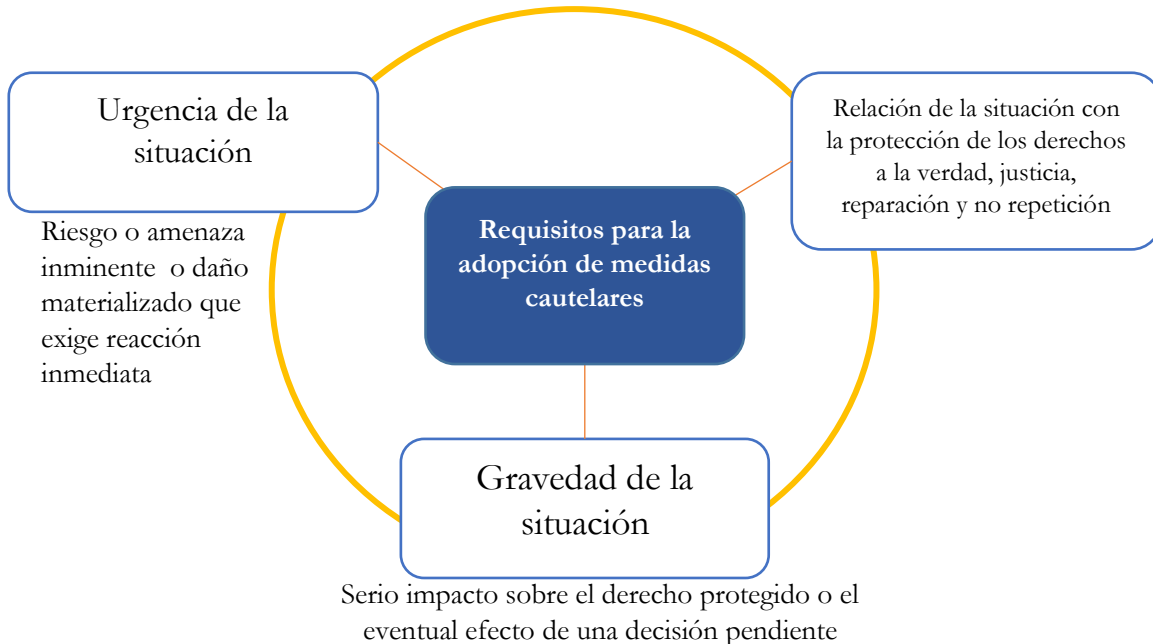
- (a) que existan situaciones “de gravedad o urgencia” (artículo 22) que la justifiquen —lo cual sólo puede determinarlo el juez correspondiente—; y (b) que ésta tenga una “relación necesaria con la protección de los derechos a la justicia, la verdad, reparación y garantías de no repetición” (artículo 23) (...)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> UIA, [Protocolo de comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación con las víctimas](#), p. 54.

<sup>19</sup> SARV, Auto A.T. 02 de 2018, dentro del trámite del expediente MC-001 de 2018.

Siguiendo el reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>20</sup>, la SARV ha señalado que la urgencia de la situación “se determina por medio de la información aportada, que indique el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar”<sup>21</sup>. A su vez, ha establecido que la gravedad de la situación “implica el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición”<sup>22</sup>.

**Gráfico 4. Requisitos para la adopción de medidas cautelares en la JEP**



*(Elaboración propia a partir de la Ley 1922 de 2018, el Auto A.T. 02 de 2018 de la SARV y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos)*

Si se presentan las tres condiciones señaladas, la Sala o Sección debe adoptar las medidas cautelares necesarias para proteger los derechos en riesgo. Al analizar la solicitud de medidas cautelares y decidir sobre su adopción, la Sala o Sección debe aplicar transversalmente los enfoques diferenciales<sup>23</sup>. Contra la decisión sobre las medidas cautelares proceden los recursos de reposición y apelación<sup>24</sup>.

En el caso de que se ordenen medidas cautelares, la Sala o Sección realizará seguimiento sobre las mismas cada seis meses para determinar si las mantiene, las modifica o las levanta. De acuerdo con el [artículo 24](#) de la Ley 1922 de 2018, algunas medidas de seguimiento pueden ser

<sup>20</sup> [Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#), artículo 25.

<sup>21</sup> SARV, [Auto AT-058 de 2020](#), párr. 141.

<sup>22</sup> SARV, [Auto AT-058 de 2020](#), párr. 142.

<sup>23</sup> Ley 1922 de 2018, párrafo del [artículo 23](#).

<sup>24</sup> Ley 1922 de 2018, artículos [12](#) y [13](#), numeral 2.



la realización de visitas, audiencias y reuniones de trabajo. Sin embargo, la Sala o Sección podrá adoptar las medidas de seguimiento que considere necesarias en el caso concreto, atendiendo a sus circunstancias particulares y aplicando los enfoques diferenciales.

Un ejemplo de la variedad de mecanismos de seguimiento posibles y de su adecuación a las condiciones concretas se observa en un caso en el que la SRVR ordenó medidas cautelares para proteger a las comunidades habitantes del pueblo indígena del Alto Guayabal- Coredocito del resguardo Urada- Jiguamiandó. En este caso, entre las acciones de seguimiento sobre las medidas cautelares, se ordenó la conformación de una Comisión mixta de verificación del cumplimiento, integrada por representantes de las autoridades civiles, militares y públicas, las comunidades protegidas y los organismos y organizaciones que trabajan en sus territorios. Asimismo, se ordenó “establecer un canal que permita dar respuesta a las comunidades en relación con los avances de impacto de las medidas, de tal forma que puedan ser escuchadas en relación con su situación de participación ante la JEP”<sup>25</sup>. Por tanto, se destaca la importancia otorgada a la participación de las víctimas en los mecanismos de seguimiento y al mantenimiento de una comunicación activa con estas, como beneficiarias de las medidas.

En los casos en que se incumplan las medidas cautelares ordenadas, se debe abrir un incidente de desacato. La Sala o Sección que ordenó las medidas será la encargada de imponer la sanción correspondiente, y contra esta decisión procede el recurso de apelación. La sanción podrá ser de hasta cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes y hasta cinco días de arresto<sup>26</sup>. Por ejemplo, recientemente la SARV abrió un incidente de desacato a la Alcaldía de San Onofre (Sucre) por el incumplimiento de algunas órdenes adoptadas en el marco de un proceso de solicitud de medidas cautelares sobre los cementerios de San Onofre y Rincón del Mar, por ser lugares donde podría haber personas desaparecidas en el marco del conflicto armado<sup>27</sup>. Como este, han sido varios los casos en que las autoridades públicas han sido poco diligentes o reticentes a cumplir oportunamente las medidas cautelares adoptadas o las órdenes emitidas en el marco del proceso. Otro ejemplo reciente es el de una serie órdenes emitidas por la JEP sobre la Comuna 13 de Medellín, cuyo cumplimiento fue requerido por tercera vez por la JEP a la Fiscalía, el DANE y la Alcaldía de Medellín<sup>28</sup>. Este también es un caso en el que se espera esclarecer la desaparición forzada de múltiples víctimas y, como en el anterior, el paso del tiempo para el cumplimiento de las órdenes adoptadas por la SARV incrementa el riesgo sobre los derechos de quienes, durante años, han buscado a sus seres queridos desaparecidos y tienen la esperanza de encontrarlos o saber qué les pasó.

<sup>25</sup> SRVR. Auto 175 de 2019, párr. 171.

<sup>26</sup> Ley 1922 de 2018, artículo 25.

<sup>27</sup> *El Tiempo* (10 jun 2020), “Por incumplimiento, la JEP abre incidente a Alcalde de San Onofre, Sucre”, disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/jep-abre-medidas-contralcalde-de-san-onofre-sucre-por-incumplimientos-505436>

<sup>28</sup> *Revista Semana* (8 jul 2020), “Ultimátum de la JEP para dar información sobre 108 desaparecidos en el conflicto armado”, disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/jep-ordeno-a-la-alcaldia-de-medellin-informar-sobre-desaparecidos-en-comuna-13/685103>

Después de decretada, una medida cautelar puede ser levantada o modificada en cualquier etapa del proceso, de oficio o a solicitud de parte. Las personas interesadas pueden solicitar que se dejen sin efecto las medidas cautelares. Para decidir sobre estas peticiones, la Sala o Sección deberá pedir observaciones a sus beneficiarios(as). A su vez, las personas beneficiarias tienen el deber de informar cualquier cambio sustancial que pueda generar la modificación o levantamiento de la medida cautelar otorgada<sup>29</sup>. Las víctimas, actuando como beneficiarias o como interesadas, pueden participar en el proceso de seguimiento de las medidas cautelares.

En definitiva, la adopción oportuna de medidas cautelares adecuadas y su efectivo cumplimiento es fundamental para garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las víctimas. En este marco, el seguimiento a las medidas cautelares decretadas o a las órdenes adoptadas durante su trámite juega un papel fundamental en la protección de los derechos de las víctimas, y no puede ser descuidado. Por tratarse de situaciones que generan riesgo para los derechos y que requieren una respuesta inmediata, la JEP debe abrir los incidentes de desacato correspondientes oportunamente y, en lo posible, buscar las medidas alternativas necesarias para conminar su cumplimiento.

---

<sup>29</sup> Ley 1922 de 2018, artículos [24](#) y [26](#).