

# BOLETÍN #2 DEL OBSERVATORIO SOBRE LA JEP

5 de diciembre de 2019

**Comisión Colombiana de Juristas**

**Consejo Editorial**

Gustavo Gallón, Director

Julián González, Coordinador de incidencia nacional

Ana María Rodríguez, Coordinadora de incidencia internacional

Javier Galindo, Coordinador de litigio internacional

Juan Carlos Niño, Coordinador de litigio nacional

Juan Carlos Ospina, Asesor del área de restitución de tierras

Sebastián Bojacá, Abogado de litigio nacional

Judith Maldonado, Subcoordinadora de representación de víctimas ante la JEP

Paola Sánchez, Jefe de prensa

**Relatora**

Enith Bula, Abogada y politóloga del área de incidencia nacional

## Boletín #2

El presente boletín presenta información sobre los principales criterios de interpretación establecidos por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la JEP en la: 1) Sentencia Interpretativa 1 del 3 de abril de 2019 y 2) Sentencia Interpretativa 2 del 9 de octubre de 2019.

### **Criterios de interpretación establecidos por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz en las sentencias interpretativas 1 y 2**

Las sentencias interpretativas establecen criterios interpretativos comunes y obligatorios, así como directrices prácticas para los órganos de la JEP, sobre la aplicación de la normativa vigente. Estas son proferidas por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz a solicitud de las Salas de Justicia, las demás Secciones del Tribunal o la Unidad de Investigación y Acusación, o al momento de resolver una apelación.

Hasta el momento la Sección de Apelación ha dictado dos sentencias interpretativas, en las que ha establecido los siguientes criterios interpretativos:

#### **1. Sentencia interpretativa 1 del 3 de abril de 2019 ([TP-SA-SENIT 1 de 2019](#))**

Esta sentencia es proferida a solicitud de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ). En su mayoría, las inquietudes que plantea la SDSJ surgen a partir de la necesidad de integrar lo dispuesto en el marco normativo anterior a la Ley 1922 de 2018, en la jurisprudencia de la Sección de Apelación y en la Ley 1922 de 2018 sobre asuntos relacionados con sus competencias, sus funciones y el desarrollo de determinados procedimientos<sup>1</sup>. En esa medida, los criterios interpretativos que establece la Sección de Apelación en esta sentencia permiten aclarar aspectos sobre las competencias de la SDSJ y los procedimientos que debe seguir para la concesión de beneficios provisionales y la evaluación del programa de aportaciones a la justicia transicional a los comparecientes.

- **¿Puede la SDSJ conceder oficiosamente beneficios provisionales de libertad transitoria condicionada y anticipada, privación de libertad en unidad militar o policial, revocatoria/sustitución de medidas de aseguramiento y suspensión de órdenes de captura?**

**Contexto:** Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1922 de 2018, el examen para conceder todos los beneficios provisionales era competencia del Ministerio de Justicia, la Secretaría Ejecutiva de la JEP y la justicia ordinaria. Luego, la Ley 1922 de 2018 ([art. 48](#)) estableció que “la SDSJ al asumir conocimiento verificará si la persona compareciente a la JEP se encuentra afectada con alguna restricción de la libertad, resolverá sobre la concesión de libertad condicionada, o transitoria, condicionada y anticipada, y/o de la privación de la libertad en unidad militar o policial (...)”, sin hacer referencia expresa a la revocatoria/sustitución de medidas de aseguramiento y la suspensión de órdenes de captura, que también pueden ser otorgadas por la SDSJ. Por ello, para la SDSJ no era claro si podía conceder oficiosamente todos los beneficios provisionales señalados.

**Respuesta:** Por regla general, la SDSJ puede otorgar oficiosamente los beneficios provisionales de libertad transitoria condicionada y anticipada, privación de libertad en unidad militar o policial, revocatoria/sustitución de medidas de aseguramiento y suspensión de órdenes de captura, cuando determine su procedencia y el cumplimiento de los requisitos establecidos para ello. La excepción a esta regla, establecida por la Corte Constitucional en la [sentencia C-070 de 2018](#), opera cuando el potencial beneficiario esté vinculado a procedimientos en la etapa de juzgamiento o ejecución, caso en el cual la SDSJ no podrá suspender las órdenes de captura.

- **¿Puede la SDSJ conceder libertad transitoria condicionada y anticipada a agentes del Estado que hayan sido privados de libertad con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1820 de 2016 y cumplan las demás condiciones para acceder a tal beneficio?**

**Contexto:** El [art. 51](#) de la Ley 1820 de 2016 establece que el beneficio de libertad transitoria condicionada y anticipada “se aplicará a los agentes del Estado, que al momento de entrar en vigencia la presente ley, estén detenidos o condenados (...)”. Con base en esta norma, la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz había señalado, en el [Auto 31 de 2018](#), como requisito para otorgar dicho beneficio: “(ii) Que [el sujeto] efectivamente se encuentre privado de la libertad, bien sea en la condición de procesado o condenado a partir de la entrada en vigor de la Ley [1820 de 2016] en cita” (párr. 55). Por ello, para la SDSJ no era claro si podía conceder el beneficio mencionado a personas que hubiesen sido privadas de libertad después de la entrada en vigencia de la Ley 1820 de 2016.

**Respuesta:** La SDSJ puede conceder la libertad transitoria condicionada y anticipada a agentes del Estado cuya privación de libertad se disponga o materialice con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1820 de 2016. Con independencia de la fecha de privación de libertad, el otorgamiento de beneficios supone: a) el análisis de los factores de competencia; b) la evaluación del régimen de condicionalidad; y c) la verificación de los requisitos formales específicos establecidos (que pueden ser subsanados). Los beneficios provisionales son de aplicación preferente y pueden proceder incluso cuando la persona potencialmente beneficiaria no esté materialmente privada de libertad.

- **¿Cuál es el procedimiento que debe aplicar la SDSJ para la concesión de los beneficios provisionales y cómo participan las víctimas en este proceso?**

**Contexto:** La Ley 1922 de 2018 reguló el procedimiento de concesión de beneficios provisionales, sin derogar expresamente las normas anteriores que lo regulaban. Por ello, para la SDSJ no era claro si, en relación con el procedimiento de concesión de beneficios relacionales, la Ley 1922 de 2018 complementaba las normas que la antecedieron, o las derogaba tácitamente en los asuntos en que fueran contrarias.

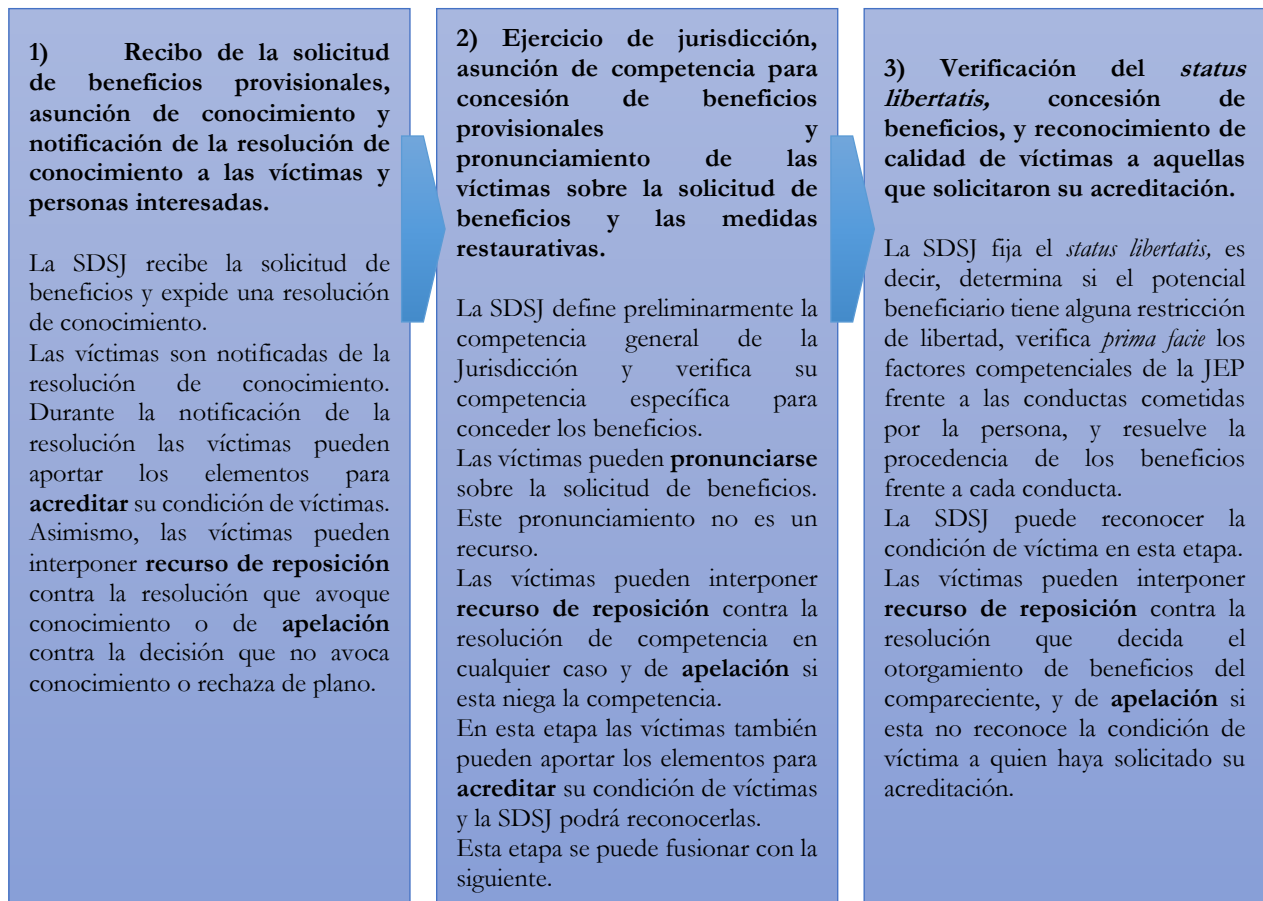
**Respuesta:** La SDSJ debe adelantar el procedimiento de concesión de beneficios provisionales según lo dispuesto en el [art. 48](#) de la Ley 1922 de 2018, sin recurrir a normas anteriores. Las víctimas pueden participar en el procedimiento de concesión de beneficios provisionales, pues de esa forma se ofrecen garantías a sus derechos, se materializa el paradigma restaurativo y ellas

pueden contribuir a la contrastación de información. Para tal efecto, **las víctimas serán notificadas desde el inicio** de este procedimiento<sup>2</sup>.

En los casos en que **las víctimas** no se notifiquen a través de los medios y en los plazos establecidos, **pueden ser representadas oficiosamente** por el Ministerio Público, el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD) de la JEP y organizaciones sociales. Por regla general, se debe promover la representación colectiva de las víctimas. Además, durante el procedimiento de concesión de beneficios las víctimas pueden solicitar su acreditación, y esta puede ser reconocida por la SDSJ. Sin embargo, la acreditación como víctima no es necesaria para participar en el mismo. Son **requisitos para la acreditación como víctima** aportar: a) la manifestación de ser víctima y de la voluntad de participar en las actuaciones ante la JEP; b) una prueba siquiera sumaria de la condición de víctima; y c) el relato de los hechos señalando, al menos, el lugar y la época en que ocurrieron.

El procedimiento de concesión de beneficios provisionales tiene tres etapas:

### Gráfico 1. Etapas del procedimiento de concesión de beneficios provisionales



(Elaboración propia a partir de TP-SA-SENT 1 de 2019)

- ¿La SDSJ tiene competencia para evaluar el programa de aportes a la justicia transicional de los comparecientes a los que se les solicita y, en caso de tenerla, cómo debe realizar esta evaluación?

**Contexto:** La jurisprudencia de la Sección de Apelación ha señalado que los terceros y agentes del Estado no miembros de Fuerza Pública deben presentar un programa de contribuciones, apuntando que: “Quienes se acogen a la JEP deben, por ello, expresar un compromiso *concreto, programado y claro* para ajustarse a los principios constitutivos de este sistema” ([Auto 19 de 2018](#), párr. 9.16). Sin embargo, para la SDSJ no era claro el alcance de sus competencias para evaluar el programa de contribuciones, ni la intensidad con que debía realizar tal evaluación.

**Respuesta:** La SDSJ tiene competencia para evaluar el programa de aportes a la justicia transicional que presentan las personas a quienes se les pida. Esta evaluación debe desarrollarse en tres momentos:

### Gráfico 2. Etapas del procedimiento de concesión de beneficios provisionales

**Examen preliminar de la aptitud dialógica y restaurativa del programa de aportes para la restauración.** El compromiso de aportes debe ser claro, concreto, programado y apto para impulsar un diálogo restaurativo.

**Fases dialógicas o de interacción entre víctimas y comparecientes.** Las víctimas (y el Ministerio Público) pueden pronunciarse sobre el contenido del programa propuesto por el compareciente. Si hay discrepancias sobre la propuesta, esta es regresada al compareciente para que decida si la ajusta. A partir de ello, puede haber nuevos intercambios entre víctimas y comparecientes e incluso espacios de interacción, bajo el arbitrio del juez. Finalmente, la JEP definirá los arreglos necesarios y determinará si la negativa del compareciente en algún punto configura una negación al cumplimiento del régimen de condicionalidad.

**Evaluación del programa de aportes.** Debe atender a los siguientes criterios:

- a) Criterio procedimental de evaluación del programa de aportes. Comprobar si se ha surtido el procedimiento dialógico restaurativo.
- b) Criterios materiales de evaluación del plan de verdad. Comprobar que el compromiso de aportar a la verdad incluya conductas propias y de otros, fenómenos de macro criminalidad y victimización, condiciones que posibilitaron las conductas, estructuras de financiación y patrones, etc.
- c) Criterios materiales de evaluación del plan de restauración (cuando corresponda). Comprobar que las acciones reparadoras respondan a la gravedad del daño, el nivel de responsabilidad del compareciente, sus características personales y el tipo de terminación del proceso al que puede acceder.

Si el asunto no fue seleccionado por la SRVR, en esta etapa se establece si el programa ha generado las condiciones para la definición no sancionatoria de la situación jurídica del compareciente.

(Elaboración propia a partir de TP-SA-SENIT 1 de 2019)

- **¿El deber de presentar un programa de aportaciones es compatible con el derecho a la no autoincriminación de los comparecientes?**

**Contexto:** Por un lado, como ya se señaló, los terceros y agentes del Estado no miembros de Fuerza Pública tienen el deber de presentar un compromiso claro, concreto y programado de contribuciones a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición para ingresar a la JEP (Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, [Auto 19 de 2018](#)). Asimismo, según el [Acto Legislativo 01 de 2017](#) (art. 5 transitorio), quienes acceden a la JEP tienen el deber de aportar verdad plena. Por otro lado, la [Constitución](#) establece el derecho a la no autoincriminación (art. 33). Por ello, para la SDSJ no era claro si el deber de presentar un programa de aportaciones era compatible con el derecho a la no autoincriminación de las personas que accedían a la JEP.

**Respuesta:** Los comparecientes tienen un deber de presentar un programa de aportaciones serio y un deber de aportar a la verdad. Sin embargo, estos deberes no constituyen obligaciones coactivas, es decir, no están respaldados por una acción coactiva estatal. Por esa razón, son deberes compatibles con el derecho de las personas a no ser obligadas a declarar contra sí mismas.

- **¿Puede la JEP exigir la presentación del programa de aportes a la justicia transicional a todos los comparecientes? ¿En qué momento puede hacerlo?**

**Contexto:** La Sección de Apelación señaló claramente, en el [Auto 19 de 2018](#), que los terceros y agentes del Estado no miembros de Fuerza Pública tienen el deber de presentar un compromiso claro, concreto y programado de contribuciones a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición para ingresar a la JEP. Luego, en el [Auto 20 de 2018](#), señaló que: “todos los comparecientes, pero especialmente aquellos que tienen carácter voluntario, como es el caso de los terceros civiles y agentes del Estado no miembros de la Fuerza Pública deben asumir un compromiso concreto, programado y claro con la realización de los derechos de las víctimas (...)” (párr. 31). Por ello, para la SDSJ no era claro si la presentación del programa de aportaciones a la justicia transicional era un requisito exigible a todos los comparecientes o personas que solicitaran serlo, ni desde qué momento podía exigirse su presentación a las personas con comparecencia obligada ante la JEP.

**Respuesta:** La JEP puede exigir la presentación del programa de aportes a la justicia transicional a los comparecientes o a quienes deseen serlo en cualquier momento, incluyendo a las personas de comparecencia obligatoria ante la JEP. Sin embargo, la presentación del programa de aportes a la justicia transicional solo será prerrequisito para el ingreso a la JEP o la concesión de beneficios provisionales para terceros civiles o agentes estatales no miembros de Fuerza Pública, respecto a los asuntos en los que estén vinculados a procesos penales en la justicia ordinaria.

## 2. Sentencia interpretativa 2 del 9 de octubre de 2019 ([TP-SA-SENIT 2 de 2019](#))

Esta sentencia es proferida a solicitud de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Las dudas que plantea la Sección se refieren a asuntos relacionados con su competencia y surgen a partir de la vigencia de la Ley 1957 de 2019. En esa medida, los criterios interpretativos que establece la Sección de Apelación en esta sentencia permiten aclarar aspectos relacionados con

las competencias de la Sección de Revisión y la Sala de Amnistías para conocer de solicitudes de libertad condicionada y con las competencias de la Sección de Revisión para revisar y supervisar beneficios provisionales.

- **¿Qué órgano de la JEP tiene la competencia para conocer solicitudes de libertad condicionada?**

**Contexto:** Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1957 de 2019, la Sala de Amnistía e Indulto (SAI) tramitaba las solicitudes de libertad condicionada. Luego, el [art. 157](#) de esta Ley reguló el régimen de las personas en libertad condicional o trasladadas a zonas veredales transitorias de normalización. Mientras para la SAI esta norma le otorgaba clara competencia a la Sección de Revisión para conocer de todas las solicitudes de libertad condicionada, para la Sección de Revisión esta norma solo le daba competencia para conocer de algunas solicitudes de libertad condicionada. Por ello, para la Sección de Revisión era necesario que la Sección de Apelación dejara claro si la competencia para conocer de las solicitudes de libertad condicional estaban en cabeza suya o de la Sala de Amnistía.

**Respuesta:** Por regla general, la SAI tiene la competencia para conocer, tanto en general como en el marco de los trámites de amnistía e indulto, las solicitudes de libertad condicionada de ex miembros de las FARC-EP, de personas investigadas/juzgadas penalmente como miembros de las FARC-EP y, junto con la SDSJ, de personas vinculadas a delitos relacionados con la protesta social. En el marco de esta competencia, la SAI deberá interpretar que las solicitudes únicamente referidas a la libertad condicionada son también solicitudes de amnistía o indulto. Además, al conceder la libertad condicionada, la SAI debe imponer las condiciones para su ejercicio.

Como excepción a esta regla, la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz tiene la competencia para otorgar libertades condicionadas a personas condenadas o acusadas por delitos indiscutiblemente no amniables o indultables que, a pesar de haber recibido beneficios provisionales de libertad, no han sido liberadas materialmente. Esta competencia excepcional no está condicionada a que la SAI defina previamente si las conductas atribuidas al potencial beneficiario son amniables o no.

El objeto de los artículos [157](#) (norma que suscitaba las dudas interpretativas de la Sección de Revisión) y 158 de la Ley 1957 de 2019 es establecer la competencia general de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz para revisar y supervisar los beneficios provisionales concedidos a ex miembros de las FARC-EP, personas investigadas/juzgadas penalmente como miembros de las FARC-EP y personas vinculadas a delitos relacionados con la protesta social. Para ello, puede imponer o ajustar las condiciones para el ejercicio de los beneficios provisionales y vigilar su cumplimiento a través de los órganos o autoridades encargados de la parte operativa de esta labor. La revisión y supervisión de los beneficios debe realizarse de forma diferenciada, dependiendo de la gravedad de las conductas por las que se otorga el beneficio, particularmente de si estas son amniables o no.

\*\*\*

Estas sentencias interpretativas contribuyen a unificar la interpretación normativa de los distintos órganos de la JEP y garantizar mayor seguridad jurídica. Esto es importante para una Jurisdicción que, además de ser transitoria, desempeña un papel fundamental para la construcción de paz del país y la garantía de los derechos de las víctimas. Sin embargo, en relación con los requisitos para la acreditación de las víctimas, se advierte que la Sección de Apelación, en la sentencia interpretativa 1 de 2019, se aleja de la interpretación literal de la norma que regula este asunto ([Art. 3](#) de la Ley 1922 de 2018) para proponer otra interpretación que resulta contraria al fin de la norma de garantizar la participación de las víctimas. Esto se evidencia específicamente porque mientras la Sección de Apelación se refiere al relato de la victimización como un requisito distinto a la prueba sumaria de la misma<sup>3</sup>, el [artículo 3](#) de la Ley 1922 de 2018 señala que el relato de la victimización es un ejemplo de prueba sumaria que la víctima puede aportar para acreditar su condición<sup>4</sup>. Por ello, es importante que en próximas decisiones la Sección de Apelación pueda unificar criterios de interpretación respecto a este asunto, respetando el tenor literal de la norma y el fin de garantizar la participación de las víctimas ante la JEP que esta persigue.

---

<sup>1</sup> Sobre la competencia y el funcionamiento de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, véase la Ley 1957 de 2019, artículos [43](#) y siguientes. Sobre las funciones de esta Sala, véase la Ley 1957 de 2019, artículos [84](#) y [85](#).

<sup>2</sup> Las notificaciones se realizan de acuerdo con las reglas generales establecidas en el Código General del Proceso. Para las víctimas **determinadas y localizadas**, procede la notificación personal de la resolución que avoca conocimiento, la notificación por aviso si la víctima no comparece dentro del periodo en el que se le cita a través de la notificación personal y la notificación por estado de las actuaciones que proceden después de la resolución que avoca conocimiento. Para las víctimas **determinadas no localizables y las víctimas indeterminadas determinables y localizables**, procede el emplazamiento para notificar la resolución que avoca conocimiento y la notificación por estado de las actuaciones posteriores. Las decisiones tomadas en audiencia se notificarán por estrados. (TP-SA-SENTIT 1 de 2019, párrs. 101-108)

<sup>3</sup> Específicamente, la Sección de Apelación, en la sentencia interpretativa 1 de 2019 (párr. 128), señaló que: “128. El artículo 3 de la Ley 1922 exige tres requisitos para la acreditación: (i) manifestación de “*ser víctima de un delito y [deseo] de participar en las actuaciones*”; (ii) prueba “*siquiera sumaria*” de tal condición, y (iii) relato de los hechos, “*especificando al menos la época y el lugar*” de su ocurrencia”.

<sup>4</sup> El inciso 1 del [artículo 3](#) de la Ley 1922 de 2018 señala: “Después de la recepción de un caso o grupo de casos por parte de la Sala o Sección respectiva o una vez la Sala de Reconocimiento contraste los informes, una persona que manifiesta ser víctima de un delito y que desea participar en las actuaciones, deberá presentar prueba siquiera sumaria de su condición, tal como el relato de las razones por las cuales se considera víctima, especificando al menos la época y el lugar de los hechos victimizantes”.