

Bogotá, D.C., 13 de junio de 2018

Honorables Magistradas y Magistrado

SALA DE RECONOCIMIENTO DE VERDAD Y RESPONSABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ

Presidenta

JULIETA LEMAITRE RIPOLL

116-2018

Asunto: Audiencia pública sobre el anteproyecto de criterios y metodología de priorización de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad

Respetadas magistradas y magistrado:

Nosotros, **Gloria María Borrero Restrepo**, Directora Ejecutiva de la **Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)**, y **Juan Camilo Collazos Suárez**, investigador de la misma organización, ciudadanos colombianos, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, en el marco de la invitación que nos realizó esta Sala, realizamos la siguiente intervención ciudadana, a través de nuestro Observatorio ciudadano JEPVisible, que realiza el seguimiento a la implementación del componente de justicia del Acuerdo de Paz y el cual está disponible a través de la página www.JEPVisible.com

Desde la Corporación Excelencia en la Justicia realizaremos algunos comentarios respecto al anteproyecto de criterios y metodología de priorización y señalaremos algunos inconvenientes que hemos encontrado.

En primer lugar, queremos poner de presente la situación de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad que actualmente solo cuenta con dos informes de la Fiscalía General de la Nación (uno sobre secuestro y otro sobre el exterminio de la UP), de un total de 17 que entregará dicha entidad junto con tres informes de organizaciones de víctimas, es decir, que todavía no cuenta con la información completa de todo el conflicto armado y se puede afirmar que es mínima la proporción de información que posee en este momento.

Lo anterior, es esencial al considerar aplicar criterios de priorización ya que se pueden generar los siguientes problemas:

1. Se empezaría a correr el riesgo de afectar el análisis de contextos y la construcción de la macrocriminalidad del conflicto armado colombiano.
2. Si lo que se busca con estos criterios es también agilizar los casos que son remitidos al Tribunal o a la Unidad de Investigación, se correría un riesgo muy grande de remitir casos de personas que pueden ser responsables de otros delitos sobre los cuales no han reconocido responsabilidad, generando inseguridad jurídica y yendo en contra de los propósitos bajo los cuales se estableció el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Entendemos que la Sala quiere hacer su mejor esfuerzo por agilizar el proceso de juzgamiento de las personas bajo competencia de la JEP pero se debe tener cuidado, evitando que se ocasionen efectos contraproducentes como sería la congestión del Tribunal o aumentar la baja legitimidad de la Jurisdicción al promover decisiones sobre máximos responsables de delitos del conflicto armado colombiano sobre los cuales no existe información completa respecto a su participación en todos los hechos.

Lo anterior también parte de una afirmación realizada por la Honorable Presidenta de esta Sala en una entrevista de El Espectador quien respondió al preguntársele sobre cuándo empezaría a funcionar el Tribunal para la Paz: “si depende de nosotros, antes de finalizar el año”¹ lo cual genera múltiples dudas ya que no se entiende cómo comenzaría a conocer el Tribunal para la Paz de casos remitidos por esta Sala si es claro que este año la Sala de Reconocimiento no contará con toda la información de las entidades y las organizaciones de víctimas.

A continuación, exponemos algunas observaciones puntuales:

Provisionalidad de los universos bajo los cuales se realiza la priorización

A pesar de que el anteproyecto de guía establece que los universos “*serán provisionales en la medida en que la consolidación del universo total de los hechos cuya competencia corresponde a la SRVR, será un proceso progresivo que dependerá del flujo de información que llegue a través de los informes, de las versiones voluntarias y de remisiones de otras Salas*”, esto puede generar múltiples problemas:

¹ Colombia2020. Juan David Moreno Barreto. Julieta Lemaitre: “Identificaremos los hechos más graves del conflicto”. 6 de junio de 2018. Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/jep/julieta-lemaitre-identificaremos-los-hechos-mas-graves-del-conflicto>

- Genera inestabilidad jurídica e incluso puede generar pérdida de tiempo valioso de la Sala ya que podría generarse una cantidad considerable de múltiples universos en los tres (3) años que contempla el Acto Legislativo 1 de 2017 en el Artículo Transitorio 15º de su artículo 1 como tiempo máximo para recibir los informes.
- La guía de Anteproyecto contempla que la priorización busca contribuir a una repartición adecuada de los recursos técnicos y humanos con los que cuenta la Sala. Sin embargo, el hecho de que las prioridades de la Sala cambien en múltiples oportunidades, implicaría a su vez que siempre se tendría que modificar la destinación de los recursos, generando problemas de eficiencia y eficacia en los tres (3) años en que dicho universo cambiará.
- La provisionalidad de los universos implica que no se podrá hacer un análisis de contextos y de macrocriminalidad correcto, sino que este solo se logrará hasta el momento en que se cuente con toda la información disponible en el Estado colombiano y por tanto no se considera viable someter casos ante el Tribunal hasta que esto suceda.

Por lo anterior, la labor de la Sala debería ser ir recopilando y organizando la información a medida que la va recibiendo y continuar construyendo el mapa para que en el momento que cuente con toda la información sea mucho más fácil. Y es aquí donde radica la importancia de que la JEP cuente con sistemas de información fuertes que permitan usar herramientas de inteligencia artificial que permitan construir estos contextos de manera más fácil y acertada.

Todo lo anterior está incluso en consonancia con la posición de la Corte Penal Internacional en un documento que también es mencionado por esta Sala en el Anteproyecto y en el que contempla como el primer criterio de priorización de la Fiscalía "*a comparative assessment across the selected cases, based on the same factors that guide the case selection*"², es decir, que la priorización se realiza aplicando los criterios a los casos seleccionados y para ello es necesario contar inicialmente con toda la información que será competencia de la Jurisdicción.

Implementar criterios de priorización sin contar con toda la información disponible puede implicar ir en contra de lo que está buscando la Sala

² The Office of the Prosecutor. International Criminal Court. Policy paper on case selection and prioritisation, 2016. Pág. 50.

En la nota al pie número 1 del anteproyecto, la Sala afirma que “[l]a problemática con la que ha lidiado la FGN es que sus fiscales han investigado de manera aislada e individual conductas que podrían estar relacionadas fácticamente (que no procesalmente)”, afirmación que desde la CEJ compartimos.

Sin embargo, la implementación de los criterios propuestos en la situación actual de la Sala, que no cuenta con suficiente información, podría llevar a que precisamente se hagan esos análisis de manera aislada, es decir, la misma razón por la cual se criticó al proceso de Justicia y Paz.

La forma de garantizar que las investigaciones y los análisis de esta Sala realmente respondan a la realidad del conflicto armado colombiano es que se realicen con base a los contextos de macrocriminalidad en los que se desarrollaron los hechos y para lo cual es necesario que se cuente con toda la información y que se complemente con los esfuerzos que realice la Unidad de Investigación y Acusación o con el apoyo de otras entidades del Estado y no partir simplemente de hechos construidos en clave de un delito con el mismo nombre.

La aplicación de los criterios que contiene el anteproyecto de guía están condicionadas a la calidad y cantidad de información disponible

Para aplicar los criterios establecidos en el Anteproyecto es necesario que la Sala de Reconocimiento cuente con la información completa para determinar si el criterio es aplicable o no.

Por ejemplo, no es posible afirmar que actualmente la Sala de Reconocimiento pueda aplicar los criterios actuales para priorizar casos sobre secuestro, por el solo hecho de contar con un informe de la Fiscalía General de la Nación, cuando carece de los informes de las organizaciones de víctimas que podrían tener mucha información al respecto o incluso de la información contenida en las sentencias que deben ser remitidas por el Consejo Superior de la Judicatura y que a la fecha se desconoce el momento en que serán entregadas.

No se observa que la Sala de Reconocimiento vaya a contar con toda la información antes de los dos (2) años que establece la Constitución para hacerlo

La Corporación Excelencia en la Justicia, a través de su Observatorio ciudadano JEPVisible, viene realizando seguimiento a los avances en la elaboración de informes por parte de las entidades estatales que estableció el Acuerdo en el numeral 48.a del punto 5.1.2 como responsables de enviar dicha información y que quedaron

incorporadas en el artículo 79 del Proyecto de Ley Estatutaria aprobado por el Congreso de la República y bajo estudio de la Corte Constitucional dentro de los que se encuentran:

- La Fiscalía General de la Nación
- La Justicia Penal Militar
- Jurisdicción Penal Indígena
- La Procuraduría General de la Nación
- Contraloría General de la República
- Órgano de Administración de la Rama Judicial, actual Consejo Superior de la Judicatura

A través de derechos de petición hemos logrado que nos indiquen sobre la existencia de avances de las entidades en la elaboración de los informes. La entidad que ha sido más detallada y que ha proporcionada mayor información adecuada ha sido la Fiscalía General de la Nación³ que desde el año pasado nos remitió un informe bastante elaborado en el que nos mencionaron que realizarían la primera entrega a inicios de este año; sin embargo, estamos a la espera de la respuesta a un nuevo derecho de petición que pueda complementar la información.

Por parte de la Justicia Penal Militar⁴, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes⁵ y el Consejo Superior de la Judicatura⁶ hemos recibido respuestas bastante sencillas en donde solo indican que se limitarán a cumplir con el término constitucional establecido para entregar los informes, sin indicar los avances concretos en dicha obligación y en las que, a pesar de haber indagado sobre el tema, no se proporcionó ningún cronograma ni fecha estimada de entrega de la primera información. Indicando, además, que la Justicia Penal Militar afirmó que a la fecha no ha tenido ninguna reunión con la Sala de Reconocimiento por lo que se desconocen los criterios con los que se están realizando los informes y que llama la atención debido a la importancia que tiene dicha jurisdicción para el esclarecimiento de múltiples hechos del conflicto armado.

La Procuraduría General de la Nación⁷ y la Contraloría General de la República⁸ han sido un poco más amplias que las tres entidades anteriores, al afirmar que tienen grupos especializados trabajando en la elaboración de los informes y, particularmente la Contraloría nos indicó que había tenido dos (2) reuniones con esta Sala y que en

³ Respuesta recibida el 16 de noviembre de 2017.

⁴ Respuesta recibida el 7 de junio de 2018.

⁵ Respuesta recibida el 9 de marzo de 2018.

⁶ Respuesta recibida el 1 de diciembre de 2017

⁷ Respuesta recibida el 18 de diciembre de 2017

⁸ Respuesta recibida el 7 de junio de 2018

una de ellas se concluyó que "*[l]a Sala de Reconocimiento priorizará la evaluación de los casos, entre otros, a partir de un enfoque territorial. Sobre esta base, se solicitará información a la CGR, en la medida en que se vaya requiriendo [...]*" y que se solicitó una información específica sobre algunos municipios". Lo anterior genera ciertas dudas respecto a la razón por la cual se está pidiendo información específica sobre municipios cuando a la fecha no se cuenta con información pormenorizada en el ámbito territorial de otras entidades y si esto significa que la Sala ya se encuentra haciendo priorización de los hechos del conflicto armado.

Todo lo anterior demuestra, que actualmente no se vislumbra la posibilidad de que por lo menos este año la Sala de Reconocimiento pueda contar con toda la información de las entidades, por lo que este hecho debe ser tenido en cuenta al momento de considerar aplicar criterios de priorización y que todo parece señalar que las entidades remitirán la información completa por lo menos dentro del término constitucional de dos (2) años y si no extienden el año adicional, mencionando que esta posición es similar a la que expresaron varias organizaciones de víctimas en la Audiencia Pública de esta sala sobre el anteproyecto de protocolo para la presentación de informes.

La información mencionada también nos permite aprovechar para incentivar la discusión de la Sala de Reconocimiento con las entidades, para que exista cierta uniformidad en la información que será remitida, de forma similar a lo que sucedió con los informes de las organizaciones de víctimas en los que se buscó que tuvieran ciertos elementos esenciales, contribuyendo a que los sistemas de información tengan información comparable.

Es necesaria la articulación de la Sala de Reconocimiento con la Unidad de Investigación y Acusación, la Sala de Amnistía e Indulto, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz

El buen funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz depende, en gran medida, de la buena articulación que tengan los órganos que la componen. Frente a esto, es relevante mencionar que el Acto Legislativo 1 de 2017 establece que "*las salas [...] desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización*" y el Proyecto de Ley Estatutaria aprobado por el Congreso de la República y bajo estudio de la Corte Constitucional establece que la Sala de Reconocimiento, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y la Unidad de Investigación y Acusación tendrán las más amplias facultades para "*fijar prioridades, acumular casos semejantes y definir la secuencia en que los abordará*" en los artículos 79.t, 84.c y 87.d.; junto con lo establecido expresamente en el artículo 84.c que señala que la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas determinará los posibles mecanismos de "[...] priorización para quienes no reconozcan verdad y responsabilidad.

Todo lo anterior, permite observar que existen varios órganos de la JEP con la posibilidad de priorizar, lo cual hace imprescindible la necesidad de articulación entre las mencionadas Salas y la Unidad de Investigación y Acusación para que no exista contradicción sino coherencia en los criterios a utilizar por todos los órganos de la JEP, pero también para prever la carga de trabajo que puede llegar a tener la Sala de Reconocimiento y hacer los ajustes necesarios:

- El Proyecto de Ley Estatutaria establece en el artículo 84.f que la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas remitirá a la Sala de Reconocimiento, cuando sea procedente, a un investigado que *"sin pertenecer a una organización rebelde tenga una investigación en curso por conductas que sean de conocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz"*.
- El Proyecto de Ley Estatutaria establece en el inciso 1 del artículo 81 que *"[...] [e]n el evento de que la petición de indulto o amnistía verse sobre conductas no indultables ni amnistiabiles, la Sala de Amnistía e Indulto remitirá el caso a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad"*
- El Proyecto de Ley Estatutaria establece en el artículo 97.a que *"[...] la Sección remitirá al [al condenado frente al cual no proceda la renuncia a la persecución penal] a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas para que comparezca ante ella"*.

Lo anterior permite observar que la carga de trabajo y el buen funcionamiento de la Sala de Reconocimiento no solo dependerá de la rapidez y la cantidad de información que remitan las organizaciones de víctimas y las entidades del Estado, sino que también dependerá de las prioridades que tengan la Sala de Amnistía e Indulto, de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y de la Sección de Primera Instancia para hacer las remisiones que correspondan a la Sala en mención.

Señalando además que es muy importante que se aclare si la Unidad de Investigación y Acusación puede tener criterios de priorización diferentes a la Sala de Reconocimiento antes de la resolución de conclusiones, ya que esto generaría graves complicaciones para el trabajo de esta Sala pues la información que unos considerarían prioritaria, para otros podría no serla, por lo que es fundamental una efectiva colaboración armónica entre dicha Sala y la UIA.

Comentarios adicionales

La Corporación Excelencia en la Justicia presenta algunos comentarios adicionales respecto a tres menciones particulares del anteproyecto.

En primer lugar, frente a un párrafo incorporado al final del numeral relativo a los criterios complementarios que establece que “[...] la *Sala podrá tener en cuenta si algunos hechos se encuentran bajo trámites avanzados (posteriores a etapa de admisibilidad) en instancias internacionales de protección de derechos humanos o en el marco de análisis de situación ante la Corte Penal Internacional*”⁹.

El documento no es claro respecto a: (i) las consecuencias que tendría que algunos hechos estén en conocimiento de una instancia internacional y si, por el solo hecho de que así sea, le garantiza un tratamiento prioritario; (ii) la forma en como evaluarían cada hecho y si asumirían como cierta cualquier afirmación que se haya hecho en el trámite internacional; (iii) se desconoce las implicaciones que tendría que un caso haya sido admitido en una instancia internacional cuando esto puede ser un trámite simplemente de reconocimiento de cumplimiento de requisitos mínimos como sucede cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos admite una petición y el trámite se convierte en un caso, de forma similar a la admisión de una demanda en la jurisdicción ordinaria, que no implica de ninguna manera un pronunciamiento sobre la posible vulneración de un derecho.

En segundo lugar, el Anteproyecto menciona como un elemento objetivo de medición del componente “impacto/Objetivo” la “[m]anifestación de urgencia por parte de la sociedad civil organizada”¹⁰. Esta frase genera varias dudas respecto a su contenido y a sus implicaciones: (i) no se entiende quién representa a esa sociedad civil organizada a la que se refiere; (ii) es factible afirmar que la mayoría de organizaciones considera que los hechos que ponen en conocimiento de la JEP son muy graves y urgentes por lo que no se comprende el alcance del criterio y la posibilidad de aplicarlo; (iii) puede generar una controversia totalmente indeseada entre la sociedad civil para determinar qué es urgente y qué no lo es; por lo anterior, se sugiere revisar la conveniencia de la medida o aclarar su alcance.

⁹ Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP. Anteproyecto de Guía de priorización de casos y situaciones en la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas. Página 10.

¹⁰ *Ibíd.* Página 13

Y, en tercer lugar, el Anteproyecto establece como un elemento objetivo de medición dentro del componente “Impacto/Objetivo” la existencia de informes del Centro de Memoria Histórica sobre el caso¹¹. Este punto es relevante ya que no es claro el valor jurídico que tienen dichos informes y cuál es el sustento legal que facultaría la utilización de los mismos, teniendo en cuenta que no se encuentran mencionados en el listado establecido en el numeral 48.a del punto 5.1.2 del Acuerdo Final ni en el artículo 79 del Proyecto de Ley Estatutaria.

Agradecemos la invitación a este tipo de espacios y esperamos que nuestros comentarios contribuyan al mejor funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, al tiempo que hacemos manifiesto el interés de la CEJ en continuar trabajando de manera armónica y coordinada con ustedes en las causas que tengan el propósito de incidir en el mejoramiento del servicio de justicia en el país.

Cordialmente,

Gloria María Borrero Restrepo

Directora Ejecutiva

Corporación Excelencia en la Justicia

Juan Camilo Collazos Suárez

Abogado e investigador

Corporación Excelencia en la Justicia

¹¹ *Ibíd.* Página 14