

LA ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ (JEP)

El pasado 5 de abril de 2017 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 587 de 2017, "*Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)*". En él se establece un **plazo**¹ y un **orden de prioridad**² para la selección de los magistrados y directivos del SIVJRNR, lo que ayuda a reducir la incertidumbre sobre la fecha en la que comenzará a funcionar la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Sin embargo, existen asuntos que evidencian la necesidad de que la elección no se demore el máximo de ocho meses que establece el Decreto, sino un tiempo inferior, pero suficiente para que se puedan materializar los principios de transparencia, publicidad y la aplicación de criterios de mérito. El presente documento busca evidenciar algunos de esos asuntos, así como reiterar y adicionar las recomendaciones que hiciera ELECCIÓN VISIBLE al proceso de elección en documento publicado el pasado mes de marzo³.

1. Recomendaciones al proceso de Elección

ELECCIÓN VISIBLE realizó algunas recomendaciones al proceso de elección de los magistrados, las cuales se sintetizan en la siguiente tabla:

Etapa	Recomendación
Reglamentación del Comité de Escogencia	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un plazo máximo para la elección de los magistrados en el Decreto que cree el Comité de Escogencia (<i>Cumplida. El Decreto 587 de 2017 estableció el plazo máximo para las elecciones que realizará el Comité</i>).
Inscripción de candidatos	<ul style="list-style-type: none"> Abrir una convocatoria pública, señalando los plazos de cada etapa, el perfil que se busca -más allá de los requisitos mínimos que señala el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Acuerdo de Paz- y los criterios de evaluación. En la convocatoria se deben establecer los canales (mail, audiencias públicas, sitio web, etc.) y plazos para la participación de los ciudadanos en el proceso. Publicar las hojas de vida de los aspirantes.
Preselección	<ul style="list-style-type: none"> Proscribir la intermediación de terceros ante el Comité de Escogencia

¹ Artículo 3, Decreto 587 de 2017. "Las reglas de funcionamiento del Comité establecerán el periodo de su funcionamiento, que en todo caso **no podrá exceder de seis meses**, contados a partir de su primera sesión formal una vez entre en vigor el presente decreto. **Estos seis meses podrán prorrogarse por dos meses más (...)**".

² Artículo 3, parágrafo. Decreto 587 de 2017. "El Comité de Escogencia deberá realizar la elección de los integrantes del SIVJRNR en el siguiente orden de prioridad: (i) la confirmación del Secretario Ejecutivo de la JEP; (ii) el director o directora de la UBPD; (iii) **los magistrados o magistradas de la JEP, incluido el Presidente inicial de la JEP y el director de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP**; y (iv) los comisionados y comisionadas de la CEV"

³ **Jurisdicción Especial para la Paz- Recomendaciones para el proceso de elección de los magistrados.**

	<p>interesados en promover alguna candidatura.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relaciones entre los candidatos y el Comité de Escogencia circunscritas a espacios formales y equitativos para todos los aspirantes. • Diversidad en la integración de la JEP, teniendo en cuenta los criterios que establece el Acuerdo de Paz (equidad en la participación de hombres y mujeres, diversidad étnica y cultural, inclusión de expertos en distintas áreas del derecho); pero también otros, como la diversidad regional, el equilibrio entre quienes provengan de la academia, la Rama Judicial y el ejercicio profesional y la variedad de ideologías. Se deben evitar personas que provengan de extremos ideológicos. • Evitar la puerta giratoria, es decir, la elección de quienes hayan ocupado los cargos de magistrados de Cortes, Fiscal y otros altos cargos de la justicia en el año inmediatamente anterior. • Brindar apoyo operativo al Comité de Escogencia. (<i>El Decreto 587 de 2017 estableció que el Gobierno Nacional asegurará los recursos para el funcionamiento del Comité de Escogencia</i>).
Selección	<ul style="list-style-type: none"> • Proscribir la intermediación de terceros ante el Comité de Escogencia interesados en promover alguna candidatura. • Relaciones entre los candidatos y el Comité de Escogencia circunscritas a espacios formales y equitativos para todos los aspirantes. • Realizar una entrevista en audiencia pública, transmitida por televisión o por streaming, a los candidatos preseleccionados. • Especificar la sala o sección de la JEP para la cual se seleccionan los magistrados.

Tabla 1. Recomendaciones realizadas por Elección Visible al proceso de elección

Teniendo en cuenta la expedición del Decreto 587 de 2017 que creó el Comité de Escogencia, el monitoreo a los medios de comunicación y las preocupaciones que se han ventilado respecto de la selección de los magistrados de la JEP, se adicionan a las anteriores las siguientes sugerencias:

Establecer el plazo para la elección. Si bien el Decreto establece el plazo máximo y el orden de prioridad de las elecciones, no señala el término en el que se agotará cada una de ellas. Con el fin de reducir esta incertidumbre, se recomienda que el Comité defina y publique lo más pronto posible el cronograma de los procesos que se adelantarán.

Orden de prioridad	Elección
1	Confirmación del Secretario Ejecutivo
2	Elección del Director de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas
3	Elección Magistrados de la JEP, incluido el Presidente y el Director de la Unidad de Investigación y Acusación
4	Elección de los comisionadas de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no

Tabla 2. Orden de prioridad de las elecciones a cargo del Comité de Escogencia (Decreto 587 de 2017)

Definir listas diferenciadas de candidatos. Teniendo en cuenta que a la convocatoria podrían inscribirse personas con especialidades diversas, sería conveniente que el Comité de Escogencia estableciera listas diferenciadas para cada perfil⁴; por ejemplo: lista de penalistas, lista de expertos en derechos humanos, etc.

Esto permitirá que la comparación entre los candidatos se realice entre personas con características similares, además ayuda a garantizar la diversidad de especialidades en la conformación de la JEP, que es uno de los criterios establecidos por el Acuerdo de Paz⁵.

Establecer criterios razonables para la valoración de las objeciones que se presenten sobre los candidatos. Es innegable que el proceso de elección que comienza dará pie a numerosos debates y que los candidatos que se presenten recibirán cuestionamientos de diferente índole. Todas estas observaciones deben ser conocidas por el Comité de Escogencia, pero también deben ser ponderadas por éste, pues no todas serán de la misma gravedad ni tendrán el mismo impacto en la independencia de los magistrados.

Transparencia sobre relaciones previas entre los miembros del Comité de Escogencia y los candidatos. El reglamento del Comité de Escogencia debería establecer la obligación de sus miembros de hacer públicas las relaciones personales y profesionales previas que hayan tenido con alguno de los candidatos inscritos, con el fin de la instancia evalúe si estas podrían generar alguna afectación a la objetividad de la elección.

Compromiso de transparencia. Las reglas que rijan el proceso deberían contemplar un compromiso de transparencia por parte de los candidatos, en el sentido de hacer pública, así no sea de manera exhaustiva, su participación como defensores, jueces o fiscales en procesos que tengan que ver con el conflicto armado o su intervención en debates relacionados con el diseño de la Jurisdicción Especial para la Paz, bien sea a título individual o en representación de alguna entidad pública o privada. Si bien esto no constituye un impedimento o un factor que necesariamente afecte la independencia, se considera más transparente que esta información sea presentada por los mismos candidatos, en lugar de que comience a conocerse a través de los medios de comunicación, lo que podría conducir a que se interprete de forma general como una *tacha*, aunque no necesariamente en todos los casos lo sea.

⁴ Un mecanismo similar se utiliza en la selección de los magistrados de la Corte Penal Internacional, en el que se conforman dos listas de acuerdo con el área de especialidad de los candidatos (expertos en derecho penal/expertos en derecho internacional). Artículo 36, Estatuto de Roma.

⁵ De acuerdo con el Comunicado Conjunto #88 de 2016 “Todos los Magistrados deberán estar altamente calificados y **deberá incluirse expertos en distintas ramas del Derecho**, con énfasis en conocimiento del DIH, Derechos Humanos o resolución de conflictos”. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-88-la-habana-cuba-12-de-agosto-de-2016>

Motivar la decisión. Con el fin de evidenciar los criterios que se tuvieron en cuenta para la elección, el Comité debería realizar una explicación resumida de las razones que motivaron a la elección de los 38 magistrados titulares y 13 suplentes que resulten elegidos, visibilizando sus méritos profesionales, ausencia de conflictos de interés y la adecuación de su perfil a las funciones que tendría que desempeñar.

2. La importancia de la pronta operación de la JEP

La demora en la elección de los magistrados tendrá algunos efectos importantes para la implementación del Acuerdo de Paz y la legitimidad de la Jurisdicción, entre ellos:

Mantiene la incertidumbre sobre el alcance de la competencia de la JEP. En los últimos días varias personas han solicitado el beneficio de **libertad condicionada** previsto en la Ley 1820 de 2016⁶, el cual tiene como uno de sus requisitos el compromiso de sometimiento a la JEP, el cual se formaliza en un acta que suscribe el interesado ante el Secretario Ejecutivo de la jurisdicción. Algunas de estas solicitudes han generado polémica, debido a las dudas que existen sobre la relación entre el conflicto armado y los delitos por los cuales se pide la libertad. En efecto, varias noticias y columnas publicadas en medios de comunicación han hecho mención sobre los posibles “colados” a la JEP⁷ y han advertido el riesgo de que la jurisdicción se desnaturalice⁸.

La relación entre los delitos cometidos y el conflicto armado es uno de los asuntos que caso a caso tendrá que definir la JEP⁹, quien a través de su jurisprudencia definirá los linderos de sus propias competencias¹⁰. Sin embargo, mientras las Salas de la Jurisdicción no estén funcionando este asunto tan trascendental quedará en suspenso, sometido a toda suerte de especulaciones, que podrán aumentar en la medida en que más personas manifiesten su compromiso de sometimiento con el propósito de acceder a la libertad condicionada¹¹.

⁶ Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.

⁷ Por ejemplo: **Empezó la postulación de "colados" a la JEP.** Disponible en: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/empezo-la-postulacion-de-colados-a-la-jep/20170411/nota/3433024.aspx>

⁸ Ver por ejemplo: **¿Un soborno por culpa del conflicto?**. <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/un-soborno-por-culpa-del-conflicto-articulo-688002> <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/un-soborno-por-culpa-del-conflicto-articulo-688002> ; **¿Los Garavitos a la JEP?**. <http://www.semana.com/opinion/articulo/quienes-entraran-a-la-jep/521555>

⁹ Por ejemplo, el artículo 28, numeral 4, de la Ley 1820 de 2016 establece que la **Sala de Definición de Situaciones Jurídicas** para el ejercicio de sus funciones efectuará “la calificación de la relación de la conducta con el conflicto armado”. Por su parte, el numeral 48.a del Acuerdo de Paz establece como una de las funciones de la **Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad** “Decidir si los hechos y conductas atribuidas a las distintas personas son competencia del Sistema por haber sido cometidos en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno o con ocasión de este”.

¹⁰ En el caso de conflictos de competencia con otra jurisdicción, este será resuelto por una sala incidental en la que participan la JEP y la Corte Constitucional.

¹¹ Adicionalmente, el hecho de que las libertades condicionadas sean concedidas por los jueces de conocimiento, de garantías y de ejecución de penas de la justicia ordinaria o los jueces de la justicia penal militar, podría conducir a que los criterios con los que se establece la relación con el

Demora en la expedición de las normas procesales. Los magistrados de la JEP deben elaborar las normas procesales con base en las cuales se investigará y sancionará a los máximos responsables de las graves violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al DIH que no acepten responsabilidad¹². El proceso de la elaboración de estas normas puede resultar largo y complejo, no solo por la cantidad y sensibilidad de los temas a tratar, sino por el hecho de que en su elaboración participarán los 38 magistrados que integran la JEP. Además, una vez estos se pongan de acuerdo con un articulado, este deberá ser presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República para que se incorpore al derecho interno.

Aunque el Gobierno podría tramitar estas normas por el *Fast Track*, debe tenerse en cuenta que este mecanismo estará vigente hasta el 29 de mayo de 2017, pudiendo prorrogarse por 6 meses más¹³, es decir, hasta el noviembre de este año. Así, en el evento en que el Comité de Escogencia se tome el plazo máximo para la elección de los magistrados, la posesión de estos podría coincidir con el vencimiento de las facultades del *Fast Track*.

Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8
Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre
Se asume que en este mes se instala el Comité de Escogencia					Mes 6 del Funcionamiento del Comité de Escogencia.		Mes 8 del funcionamiento del Comité de Escogencia
	Vence el término de 6 meses del Fast Track						Vence el segundo y último término de 6 meses del Fast Track

De ocurrir esto, las normas procesales de la JEP deberán expedirse por el trámite ordinario, lo que si bien aumentaría el debate democrático –que es muy reducido cuando se utiliza el *Fast Track*–, también haría mucho más demorada la aprobación en el Congreso.

La oportuna expedición de las normas procesales es muy importante, pues mientras actualmente se tiene claridad respecto de la regulación de las amnistías, renunciaciones a la acción penal y libertades de los procesados¹⁴, las normas que servirán de base para la investigación y sanción de los delitos cometidos por quienes no reconozcan responsabilidad aún se encuentran pendientes. Este es otro factor que podría afectar la confianza en la JEP, máxime si durante los meses venideros las principales noticias que se conocerán en la opinión pública tendrán que ver con

conflicto sean disímiles entre unos y otros despachos, lo cual afecta la seguridad jurídica de los procesados y genera más incertidumbres sobre cuál será el alcance de la JEP.

¹² Artículo transitorio 12°. Acto Legislativo 01 de 2017.

¹³ Artículo 10, Acto Legislativo 01 de 2016. “Procedimiento legislativo especial para la paz. Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, **por un periodo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo.** Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República”.

¹⁴ La regulación está contenida en la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017.

el otorgamiento de libertades y amnistías, que si bien son unas de las medidas previstas por el SIVJRNR, no son aquellas en las que mayor participación tendrán las víctimas, ni las que mayor contribución harán a la verdad y a la rendición de cuentas por los hechos más graves ocurridos durante conflicto armado.

Paralización de los procesos de la justicia ordinaria. De acuerdo con el Artículo 22 del Decreto 277 de 2017 “*Todos los procesos en los cuales se haya otorgado la libertad condicionada o decidido el traslado a ZVTN¹⁵, de que tratan la Ley 1820 de 2016 y el presente decreto, quedarán suspendidos hasta que entre en funcionamiento Jurisdicción Especial para la Paz, momento en el cual las personas sometidas a libertad condicionada por aplicación de este Decreto quedarán a disposición de dicha Jurisdicción*”.

Así, en el evento en que la JEP no opere oportunamente, los procesos quedarían en una especie de limbo, pues estarían suspendidos en la jurisdicción ordinaria, pero no habría una Jurisdicción Especial en funcionamiento que asumiera su trámite.

Afecta la aplicación de la Ley de Amnistía en Indulto. Existen algunas funciones encomendadas a la jurisdicción ordinaria que pasarán a conocimiento de la JEP una vez esta entre en funcionamiento, o que deberían ser asumidas por ésta en el caso de que no sean realizadas oportunamente, por ejemplo:

- a. **Aplicación de la amnistía “caso a caso”.** Estas amnistías pueden ser solicitadas una vez entre en vigor la Ley 1820 de 2016, lo que ocurrió el pasado 31 de diciembre de 2016¹⁶. Sin embargo, que esto pueda realizarse dependerá de que haya entrado en funcionamiento la Sala de Amnistía e Indulto de la JEP, que es la dependencia competente para decidir estos casos.
- b. **Aplicación de la amnistía de iure cuando la jurisdicción ordinaria no lo haya hecho.** El destinatario de la amnistía de iure puede solicitar que esta sea aplicada por la Sala de Amnistía e Indulto de la JEP cuando 45 días después de la entrada en vigencia de la Ley 1820 de 2016 esta no haya sido aplicada por la justicia ordinaria (Artículo 19, Ley 1820 de 2016).

¹⁵ Zonas Veredales Transitorias de Normalización.

¹⁶ Artículo 22, Ley 1820 de 2016.