



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS

# **Análisis y recomendaciones sobre las sanciones de la JEP y la justicia restaurativa**

**Noviembre de 2019**



## PUNTOS CLAVE

### Sanciones propias

- Tanto el componente retributivo como el componente restaurativo o reparador de las sanciones propias son fundamentales para la justicia restaurativa y deben orientarse de acuerdo con sus finalidades.
- El valor restaurativo de las sanciones depende tanto de su contenido del componente restaurativo como del procedimiento mediante el cual se determinen.
- La viabilidad de la participación de un sancionado en un proyecto se debe determinar teniendo en cuenta criterios de seguridad que puede a su vez implicar la adopción de medidas de seguridad adicionales.
- La participación de los sancionados en el componente restaurativo debe resultar de acuerdos entre víctimas, responsables y comunidades.

### Componente restaurativo de las sanciones propias

- Los proyectos que se ejecuten por concepto del componente restaurativo de las sanciones propias deben enmarcarse en la oferta institucional, de manera que materialicen compromisos Estatales y acuerdos previos; particularmente aquellos que resulta de ejecución de la política pública de víctimas y la implementación del Acuerdo Final.
- El procedimiento ante la JEP debería exigir reconocimiento de la responsabilidad por los daños causados.
- Los proyectos deberían buscar la restauración de un daño que tiene relación los daños ocasionados en el marco del conflicto, sin que por ello se entienda la reparación directa individual o colectiva del daño causado por el sancionado.
- Los proyectos son medidas de reparación material que deben complementarse de contenidos simbólicos.
- Atendiendo a los criterios de seguridad necesarios, los proyectos deberían ser públicos, así como el carácter reprochable de la conducta y el compromiso del responsable con la restauración del daño y la no repetición.

### Mecanismo de consulta

- La JEP debería presentar a los comparecientes un banco de donde estos puedan extraer y proponer su proyecto detallado de sanción. Esto permite garantizar que a) sea ejecutable al contar con respaldo institucional y b) responda a un daño previamente identificado por las víctimas.
- En caso de que el proyecto de sanción materialice una medida de reparación colectiva o e retornos y reubicaciones, en el mecanismo de consulta se debería discutir: a) el diagnóstico del daño ya aprobado por la comunidad - y completarlo, de ser necesario-; b) la pertinencia de priorizar, ajustar o replantear la medida; y c) la posibilidad de que los comparecientes participen en su ejecución.

### Supervisión de las sanciones propias

- Para la verificación por parte de la JEP, esta debería apoyarse en las entidades con competencia en la ejecución del proyecto, o con competencia en la coordinación, seguimiento y documentación.

### Sanciones alternativas y ordinarias

- Las sanciones alternativas y ordinarias de la JEP cuentan también con dos componentes: uno restaurativo y otro retributivo.
- El componente restaurativo se debe hacer efectivo por medio de un programa de resocialización intramural en el que se tengan en cuenta los siguientes elementos: a) la generación capacidades productivas y laborales que permitan la reintegración de la persona una vez en libertad; b) la rehabilitación psicosocial del sancionado; c) medidas que promuevan el acercamiento -por oposición de la profundización del aislamiento- del sancionado a la sociedad; y d) iniciativas de encuentro restaurativos donde el responsable pueda avanzar en la reparación simbólica de las víctimas. Las sanciones ordinarias y alternativas, en tanto tratamientos penales especiales, están condicionadas a la reparación y no repetición.

---

## Introducción

Las sanciones de la JEP son herramientas fundamentales para las finalidades de la justicia restaurativa<sup>1</sup>, el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado de investigar e imponer sanciones efectivas así como para la legitimidad de la JEP y el Sistema.

En el presente documento se plantean algunas consideraciones sobre a) el alcance conceptual de las sanciones frente a los presupuestos de la justicia restaurativa y b) la concreción, determinación y verificación práctica de las sanciones bajo el paradigma de la justicia restaurativa. Para ello, en primer lugar, abordaremos las implicaciones del modelo restaurativo en las sanciones propias desde:

- Las características del componente restaurativo.
- Los criterios de verificación en sus dos componentes.
- El procedimiento para determinarlas.
- Su descuento anticipado y verificación.

En segundo lugar, trataremos las sanciones alternativas y ordinarias de la JEP desde las características de su componente restaurativo.

Este documento se hace reconociendo los enormes avances en la materia por parte de las entidades del Sistema, y especialmente de la JEP, y busca aportar insumos técnicos para contribuir a nutrir los debates y la toma de decisiones en torno al aterrizaje conceptual y práctico de las sanciones que impone.

### 1. SANCIONES DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ

Tal y como lo contempla el Acuerdo Final, el Acto Legislativo 01 de 2017 y la Ley Estatutaria de la JEP, el Sistema Integral debe alcanzar justicia por medio de medidas restaurativas y no solo con sanciones retributivas.

**Las sanciones** (propias, alternativas y ordinarias) que impone la JEP, se concibieron por tanto con **dos componentes de igual importancia**: uno **retributivo** que consta de restricciones efectivas de libertades y derechos y otro de tipo **restaurativo** que se materializa mediante la ejecución de trabajos, obras o actividades orientadas a restaurar el daño (TOAR).

En este sentido, la misma Corte Constitucional, determinó que “las sanciones, en los términos del Acuerdo Final, cumplen funciones reparadoras, restauradoras y retributivas<sup>2</sup>” y que tienen como objetivo “no solo la reparación y la satisfacción de la víctima a través de los

---

1. Ver documento “Análisis y sugerencias sobre la justicia restaurativa en la JEP”, de IFIT, para más detalle sobre otras herramientas, momentos y figuras en la JEP relevantes para la justicia restaurativa. "[https://www.ifit-transitions.org/files/documents/2019\\_11-sugerencias-ifit-justicia-restaurativa.pdf/view](https://www.ifit-transitions.org/files/documents/2019_11-sugerencias-ifit-justicia-restaurativa.pdf/view)".

2. Gobierno Nacional y FARC-EP, Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016, página 128 y Comunicado 55, noviembre 14 del 2017, página 22.

proyectos restaurativos, sino también restablecer el equilibrio entre víctima y victimario, es decir, que los responsables sean tratados como tales y la sanción restaurativa sea evidencia de que están bajo la ley y no por encima de ella.”<sup>3</sup>

En este sentido, tanto el componente retributivo —de restricciones de libertades y derechos o privación de la libertad— y como el componente restaurativo o reparador —de acciones o labores reparadoras o restauradoras y medidas resocializadoras y reintegradoras— se enmarcan y se deben regir por las finalidades de la justicia restaurativa.

## 2. SANCIONES PROPIAS

En las sanciones propias, el componente retributivo consiste en la restricción efectiva de libertades y derechos, y el restaurativo de trabajos, obras o actividades con efectos restaurativos o reparadores<sup>4</sup>. La efectividad general de la sanción propia depende del balance entre estos dos componentes, **ambos fundamentales para alcanzar las finalidades de la justicia restaurativa.**

En todo caso, como se ha explicado en oportunidades anteriores, el valor restaurativo de las sanciones depende tanto de su contenido del componente restaurativo —las obras, trabajos y labores—, como del procedimiento mediante el cual se determinen.

### Características del componente restaurativo

A continuación, se presentan algunas consideraciones sobre el contenido del componente restaurativo en las sanciones propias:

- Se verifican en horas o proyectos: El contenido del componente restaurativo consiste en aportes —que pueden ser medidos en horas o en resultados<sup>5</sup>— por concepto de mano de obra de los comparecientes en la ejecución proyectos que tengan efecto restaurativo y reparador. En todo caso, las acciones restaurativas deberían estar sujetas al cumplimiento de horarios y constatarse progresivamente mediante informes periódicos sobre su cumplimiento.
- Promueven la reconciliación: Una de las finalidades más importantes del contenido restaurativo de las sanciones propias se relaciona con la reconciliación. Primero, porque por medio de las obras y labores se debería velar por la reintegración del responsable en su comunidad y en la sociedad. De ahí la importancia de que las acciones que se adelanten estén adecuadamente enmarcadas en los procesos de reincorporación respectivos. Segundo, porque la ejecución de obras debería promover por el restablecimiento de la confianza entre las comunidades las comunidades y entre estas y el Estado —o al menos evitando acción con daño—. En este sentido, por lo cual deberían velar por tener el mayor impacto social posible y atender a los proyectos disponibles y financiados que materialicen compromisos Estatales y acuerdos previos.

Tienen relación con el daño: **Los proyectos deberían buscar la restauración de un daño, sin que por ello se entienda la reparación directa individual o colectiva del daño causado por**

3. Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2018.

4. Ley Estatutaria 1957 de 2019, artículo 143.

5. Gobierno Nacional y Farc-EP, Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016, p. 172; Ley Estatutaria 1957 de 2019, artículo 126.

**el sancionado.** La justicia restaurativa es una justicia íntima y por ello podría ser deseable, según el caso y en la medida de lo posible, privilegiar que el daño que se repare sea uno efectivamente causado por el o los responsables. Sin embargo esto se debería analizar la viabilidad de lo anterior desde la perspectiva reparadora y ponderar con la finalidad de reconciliación de la justicia restaurativa. Así pues, los proyectos no se deberían determinar necesariamente según los daños directos que haya causado el compareciente, pero sí deberían exigir:

- Un reconocimiento de los daños causados.
- Una relación de la acción con los daños ocasionados en el marco del conflicto.

Para asegurarse que se esté efectivamente restaurando un daño ocasionado en el marco del conflicto armado, la JEP debería partir de **los diagnósticos del daño individual o colectivo que se vienen elaborando en el marco del programa administrativo de reparaciones** y que materializa el componente de reparaciones del Sistema Integral.

En todo caso, partiendo del presupuesto de selección de casos y responsables que se desarrolló anteriormente, se deberían privilegiar las acciones que tiendan a responder a daños representativos.

- Son medidas de reparación material: Son acciones con contenidos materiales que tienen por objeto reparar un daño produciendo resultados tangibles y que implican algún tipo de esfuerzo por parte del responsable.
- Deberían venir acompañadas de contenidos simbólicos: Su dimensión reparadora no se debería limitar únicamente al contenido de la acción material, sino que se debería acompañar de un contenido de reparación simbólica muy fuerte, buscando el enaltecimiento y la dignificación de las víctimas en el proceso de concertación y periodo de ejecución. Esta es una lección aprendida de la ejecución de la política pública de víctimas, las medidas simbólicas pueden incrementar los efectos reparadores de las medidas materiales.
- Deberían enmarcarse en la oferta institucional: El contenido restaurativo y reparador de las sanciones propias deberían ser vistos como lo que son, proyectos. Por tanto, más allá del fundamento teórico dentro de la JEP y de la importancia de evitar acción con daño, incluso respecto de las expectativas de víctimas, se debería partir de la premisa más importante: estos van a consistir en obras de interés público y comunitario y, como tal, van a requerir recursos para su creación, para su puesta en marcha y para su mantenimiento. Por lo tanto, estos deberían ser abordados desde una perspectiva gerencial y no puramente jurídica.

Como se mencionó, en virtud del principio de integralidad, sería deseable que el componente restaurativo se enmarque **prioritariamente dentro de aquellos proyectos que materializan compromisos previos y que conforman la oferta Estatal**. Más aún, sería deseable que se enmarque en aquellos proyectos que integran la oferta priorizada Estatal y que estén orientados a reparar daños individuales o colectivos ocasionados en el marco del conflicto armado.

Las medidas de reparación colectiva, en su mayoría, gozan de legitimidad social al ser producto de largos y exigentes procesos de participación, y por basarse en principios de construcción conjunta, corresponsabilidad, reparación transformadora y enfoque de reconciliación. Para determinar las medidas contempladas en los planes de reparación

individual, colectiva y de retornos o reubicaciones se identifican primero los hechos victimizantes, luego los daños causados y finalmente las medidas materiales y simbólicas que a la luz de las víctimas individuales o colectivas permiten efectivamente repararlos.

Sin embargo, las actuaciones de la JEP y la determinación y ejecución de las sanciones propias que imponga constituye una oportunidad para **fortalecer la reparación de las víctimas** de manera que, de identificarse y acordarse con las víctimas una modificación de las medidas de reparación colectiva contenidas en el plan, esto debería hacerse con todos los efectos administrativos y en el marco de las instancias contempladas para ello.

Por otro lado, la priorización de las medidas contempladas en los planes de reparación no debería significar la exclusión de la posibilidad de seleccionar y priorizar otro tipo de medidas que resulten de procesos comunitarios que, si bien son aislados, tienen un alto impacto para las víctimas y el territorio, siempre y cuando se enmarquen en la línea de acción y oferta institucional del Estado. Tales pueden ser los proyectos que surjan de los PDET, la recuperación de zonas ambientalmente afectadas, recuperación de infraestructuras, entre otros, en territorios en donde no haya procesos de reparación administrativa en curso, o las acciones de contribución a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas que no estén en el RUV, para mencionar algunas.

De acuerdo con lo anterior, sería deseable crear, de la mano con la Unidad de Víctimas, la Agencia de Renovación Territorial y la Consejería para la Estabilización, un sistema para facilitar el acceso a información sobre proyectos que materialicen medidas administrativas de reparación, proyectos incluidos en planes de reincorporación, PDET y hoja de ruta, que estén financiadas y que coincidan con los tiempos de ejecución que requiere la JEP. Estos proyectos pueden ser seleccionados por los comparecientes para la elaboración de su proyecto detallado de sanción.

Para crear y nutrir este sistema de información de la manera mas rápida posible, se podría contemplar la contratación de una consultoría que analice posibles nichos de proyectos teniendo en cuenta las necesidades territoriales, los compromisos adquiridos con las víctimas, la disponibilidad presupuestal, y la posibilidad de cooperación internacional. Esta consultoría podría incluir un análisis preliminar sobre la pertinencia y relevancia de los proyectos para los objetivos de la justicia restaurativa.

- Son públicos: **Tanto el componente restaurativo como el retributivo de las sanciones propias tienen un rol fundamental en la no repetición.** En efecto, tal y como lo determinó la Corte Constitucional, “la sanción tendrá como objetivo no solo la reparación y la satisfacción de la víctima a través de los proyectos restaurativos, sino también restablecer el equilibrio entre víctima y victimario, es decir, que los responsables sean tratados como tales y la sanción restaurativa sea evidencia de que están bajo la ley y no por encima de ella”. En este sentido, las cargas deberían ser suficientes y ejemplarizantes, y deberían, atendiendo a los criterios de seguridad necesarios, ser públicas en la medida en que es deseable que la sociedad conozca el carácter reprochable de la conducta y el compromiso del responsable con la restauración del daño.”
- Requieren ponderar la reparación y la reintegración: Si bien se debería privilegiar, en la medida de lo posible, que el daño que se repare sea uno representativo efectivamente causado por el o los responsables, esto no se debería hacer en detrimento de las expectativas que ya tienen las víctimas, o de las finalidades en términos de reconciliación. En efecto, es previsible que se tenga que ponderar entre las diferentes finalidades de la

justicia restaurativa, cuando, por ejemplo, no coincida el lugar en el que el responsable se vaya a reintegrar con el lugar en el que causó los daños más representativos y en los que además hay compromisos Estatales previos. Por ello, una ponderación posible podría implicar la determinación de un proyecto que permita la reintegración del sancionado y la reparación de un daño identificado por una comunidad, aunque el sancionado no sea su responsable directo.

Otra ponderación que se debe contemplar entre la intención reparadora y la reincorporación se refiere a la posibilidad de que las personas devenguen una remuneración al ejecutar la sanción. Si bien inicialmente lo anterior parecería incompatible, lo cierto es que la transición por parte de los ex combatientes de estar en un programa de apoyo económico por parte del Gobierno a ser un actor social productivo no debería desincentivarse. La Corte Constitucional en Sentencia C-370 de 2005 afirmó que es válido afectar el patrimonio del responsable, sin afectar su subsistencia digna. Se podría contemplar que la remuneración no supere los montos a los que se tiene derecho por concepto de asignación mensual, entendiéndose como un estímulo económico de sostenimiento mientras se adelantan las acciones reparadoras. Un monto mayor, aunque no se llame remuneración, podría romper el balance e ir en contra de la naturaleza reparadora de la acción.

### Crterios de verificacin de sanciones propias

Ahora bien, de cara al adecuado cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado, la respuesta de los derechos de las vctimas en la mayor medida posible y la garanta de la seguridad jurdica de los comparecientes, es fundamental que las sanciones propias cumplan con estndares de sancin efectiva. Para ello, cada componente de la sancin propia —el retributivo y el restaurativo— deberan constatarse segun unos criterios preestablecidos que estn en cabeza del sancionado y que garanticen la restriccin efectiva de libertades y derechos y el carcter restaurativo o reparador de las obras o labores que se ejecuten. As mismo, sera deseable establecer los criterios segun los cuales se constata si la relacin entre ambos componentes fue suficiente y satisfactoria. Estos criterios podrian ser, por ejemplo:

Para el **componente retributivo** que se debera verificar como una obligacin de resultado:

- Restriccin del derecho a la libertad de residencia: El Acuerdo Final contempl que el componente retributivo contendria “restricciones efectivas de libertades y derechos tales como la libertad de residencia y de movimiento y que la JEP debe determinar “el lugar de residencia de la persona que ejecutara la sancin”<sup>6</sup>. En aras a cumplir con la finalidad de no repeticin de la justicia restaurativa y los criterios de sancin efectiva para los ms responsables de los crmenes ms graves cometidos en el marco del conflicto, sera aconsejable que esta restriccin se haga efectiva aplicando y verificando los contenidos bsicos de la sancin domiciliaria<sup>7</sup>.
- Restriccin a la libertad de movimiento: En concordancia con lo mencionado en el prrafo anterior, sera aconsejable que se impongan y verifiquen restricciones al derecho de libre locomocin tanto de carcter geogrfico como temporal. Ello significa que se verificarian

6. Gobierno Nacional y Farc-EP, Acuerdo Final para la Terminacin del Conflicto y la Construccin de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016, p. 165.

7. Codigo Penal Colombiano (Ley 599 de 2000), artculo 38.

las restricciones de movilización por fuera i) del lugar de residencia; ii) del lugar y horarios de cumplimiento del componente restaurativo de la sanción; y iii) de otras obligaciones en cabeza de los comparecientes producto de los compromisos adquiridos por virtud del Acuerdo Final —tales como la búsqueda de desaparecidos, desminado, actos de reconocimiento de verdad y responsabilidad, participación ante instancias del Sistema Integral, cumplimiento de capacitaciones en el marco de la reincorporación, entre otras—. Esta restricción debería poder incluir también limitaciones del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas. En todo caso, las restricciones a la libertad de movimiento deberían tener en cuenta las actividades que los sancionados requieren para su subsistencia mínima en condiciones de dignidad.

- Restricciones a libertad de expresión: Sería deseable incluir restricciones a la libertad de expresión que se relacionen con la difusión de información de carácter político, y de abordaje a las víctimas o comunidades con fines que excedan los de la justicia restaurativa.
- Restricciones al ejercicio de derechos políticos: Este es un elemento particularmente importante, tanto para la materialización de la sanción efectiva, la reparación como la no repetición. Así pues, durante la ejecución de la sanción, se debería limitar la posibilidad de ejercer cargos de elección popular, sin perjuicio de que esto se recobre tan pronto sea cumplida la sanción.

Para el **componente restaurativo** que se debería verificar como una obligación de medio:

- Efecto reparador: Se deberían priorizar, dentro del banco de posibles proyectos, aquellos que favorezcan en mayor medida a los derechos de las víctimas. Para constatar lo anterior, este criterio debería entonces valorar i) cómo las acciones adelantadas se orientan a reconocer y reparar un daño buscando el restablecimiento de derechos individuales y/o colectivos —sin que se exija, como se mencionó arriba, nexo causal entre el daño causado y el daño que se repara—; y ii) la transformación sus condiciones de vida, así como las de las comunidades en las que habitan.
- Acción sin daño: Las acciones adelantadas en el marco del proceso ante la JEP y la ejecución de la sanción deberían evitar en todo momento generar impactos negativos. Para constatar este criterio se debería valorar factores tales como i) la disposición positiva del compareciente hacia las víctimas y las comunidades; y ii) el compromiso moral y la responsabilidad del compareciente con el proyecto<sup>8</sup>.
- Efecto dignificante: Se debería propender por la mayor dignidad y enaltecimiento a las víctimas por parte de los responsables de los hechos victimizantes. Este criterio se podría valorar, por ejemplo, según:
  - El reconocimiento por parte del compareciente de la responsabilidad respecto de la conducta cometida, su valor reprochable y el daño causado.
  - El reconocimiento de las capacidades comunitarias locales.
- Efecto reconciliador: Se debería propender por la reconstrucción de las relaciones entre el sancionado, y las víctimas y las comunidades. Este criterio se podría valorar, por ejemplo,

<sup>8</sup>. Tomado y adaptado de: Unidad para las Víctimas (2014), “Elementos para la incorporación del enfoque psicosocial en la atención, asistencia y reparación a las víctimas”, pág. 105. Disponible en <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/elementosparala incorporacion del enfoque psicosocial en la atencion asistencia y reparacion a las victimas-1.pdf>



constatando las acciones y actitudes del sancionado i) tendientes a construir o reconstruir lazos de confianza con las víctimas y las comunidades; y ii) de compromiso con una cultura de no violencia mediante la sostenibilidad del diálogo respetuoso en la resolución de conflictos.

### Procedimiento para la determinación de sanciones propias

Ahora bien, como ha sido desarrollado en el documento, la justicia restaurativa no se agota en las sanciones, sino que tiene que ver mucho con el procedimiento. En tal sentido, el procedimiento que se adelanta para determinar las sanciones debería perseguir los fines de la justicia restaurativa. Este tiene dos etapas procesales importantes: i) la etapa previa en la que se reconstruye la verdad y se aceptan responsabilidades —que se abordó en el acápite anterior—<sup>9</sup> y ii) una etapa procesal en que propiamente se determinan las sanciones.

- Presentación del proyecto detallado de sanción: Por virtud de lo establecido en el Acuerdo Final y las normas que lo implementan, el proyecto puede ser presentado por el o los comparecientes, de manera individual o colectiva, y debería contener:
  - Obligaciones
  - Objetivos
  - Fases temporales
  - Horarios
  - Lugares de ejecución
  - Personas
  - Lugar de residencia

De tenerse en funcionamiento y a disposición el sistema de información de proyectos de los distintos mecanismos del Sistema y demás entidades Estatales —como se mencionó arriba—, el proyecto detallado de sanción, es decir, la propuesta del aporte del compareciente, se haría respecto de un proyecto que cuenta con respaldo institucional, y al momento de escogerlo se podría identificar si responde a un daño previamente identificado por las víctimas en el marco de la política pública de víctimas o si responde a una medida de la política de desarrollo rural con enfoque reparador.

- Estudio de seguridad: Para definir la viabilidad de que un compareciente ejecute una obra, proyecto o trabajo restaurativo, se deberían elaborar previamente un estudio de las condiciones de seguridad. En este se podría a) constatar el cumplimiento de unas condiciones mínimas y, hecho lo anterior, b) elaborar una hoja de ruta de la mano con los ministerios del interior y de defensa que contenga las medidas necesarias que habrían de adoptarse durante la ejecución del mecanismo de consulta y de la sanción.
- Mecanismo de consulta: **El mecanismo de consulta es uno de los mecanismos de participación de víctimas más importante en el marco de la JEP y es fundamental como espacio de diálogo para alcanzar acuerdos entre víctimas, responsable, y comunidad.** Ahora bien, los elementos del proyecto en torno de los cuales se debería promover el diálogo y construir los acuerdos dependen, naturalmente, del origen del proyecto escogido y de la línea de oferta institucional.

<sup>9</sup> Si bien en esta etapa no se determinan las sanciones, se llevan a cabo actuaciones relevantes para la justicia restaurativa como la construcción dialógica de la verdad y los reconocimientos de responsabilidad.

En caso de que el proyecto materialice una medida de reparación colectiva o de retornos o reubicaciones, en el mecanismo de consulta se podría discutir sobre i) el diagnóstico de daño ya aprobado por la comunidad, y completarlo, de identificarse esto necesario como producto del diálogo y de los consensos identificados con los nuevos participantes; ii) sobre la medida en sí y la pertinencia o no de priorizarla por encima de otras contenidas en el plan; iii) en caso de identificarse, el replanteamiento de la medida y ajuste de la respectiva medida en el plan; y iii) la posibilidad de que los comparecientes participen en la ejecución de dicho proyecto.

En caso de que el proyecto no se enmarque en la política pública de víctimas, el mecanismo de consulta debería incluir:

- Espacios en los que se promueva una reflexión colectiva en torno los efectos del conflicto.
- Discusiones sobre la pertinencia de priorizar dicho proyecto por encima de otros.
- La posibilidad de que los comparecientes participen en la ejecución de dicho proyecto.

En todo caso, en virtud del principio de integralidad, las entidades con competencia en la materia deberían apoyar desde sus funciones. Las autoridades territoriales y la Unidad para las Víctimas podrían apoyar con la convocatoria (que debería incluir representantes de las mesas de participación de víctimas, de los comités de impulso o grupos de apoyo, de los procesos de retornos o reubicaciones, y procesos de restitución de tierras); y la Unidad para las Víctimas, el Ministerio Público y la ARN con la elaboración de metodologías de socialización del proyecto detallado de sanción y de construcción de alternativas, brindando apoyo psicosocial durante el proceso, y determinando las medidas de contención emocional, entre otras.

Determinación e imposición de las sanciones: La JEP es quien finalmente impone las sanciones<sup>10</sup> y aunque el Tribunal para la Paz es autónomo en dicha determinación, esto se debería hacer a) con base en los proyectos disponibles en la oferta estatal, y particularmente aquella que resulta del Acuerdo Final y b) teniendo en cuenta —en la mayor medida posible— las propuestas de los comparecientes y las observaciones de las víctimas y la comunidad obtenidas en los procesos restaurativos.

La JEP debería entonces presentarle a los comparecientes proyectos restauradores que se enmarquen en la oferta institucional; preferiblemente aquellos que resultan del Programa Administrativo de Reparaciones y Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Adicionalmente, se debería velar por que los proyectos en los que participan los comparecientes y la manera como se haga esta participación resulte de acuerdos entre víctimas, responsables y comunidad.

Ahora bien, dadas las características de las sanciones propias, tanto en su componente restaurativo como en el retributivo, resaltamos la creación **de la mesa técnica sobre sanciones propias** como un importantísimo paso para garantizar una adecuada articulación, al interior de las secciones de la JEP —la Sección de Primera Instancia del Tribunal, la Sala de Reconocimiento, y la Secretaría Ejecutiva de la JEP— así como entre la JEP y las entidades

10. Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2018, párr. 4.1.9.

que tengan alguna función de relevancia en la materia: i) aquellas encargadas de la Política Pública de Víctimas, el Ministerio de Defensa y/o las entidades encargadas de la política de reincorporación, ii) la Misión de Verificación de la ONU; y iii) todas aquellas entidades con funciones potencialmente ejecutables por medio de sanciones propias.

Sería deseable que en el marco de esta instancia se diseñen protocolos y procedimientos de construcción i) del sistema de información que contenga los diferentes proyectos; ii) de concertación para su ejecución; iii) de financiación; y iv) de seguimiento y documentación. Así mismo, estos deberían incluir mención sobre las estrategias de comunicación de los avances en el cumplimiento de proyectos desde las diferentes entidades encargadas.

Finalmente, se propone que desde la Secretaría Ejecutiva se diseñe un plan de trabajo general sobre proyectos restaurativos que sirva como guía y que contenga líneas sobre las tareas concretas, los responsables, la financiación y los tiempos en que estas tareas se realizarán.

### Supervisión de la sanción propia

Otro elemento importante en las sanciones propias es que se realice un adecuado monitoreo y verificación de su cumplimiento, para efectivamente verificar que se están desarrollando los proyectos planteados, pero también para verificar que se hagan de manera que se cumplan efectivamente las finalidades restaurativas de los mismos y, porque es de fundamental importancia mantener informado al país sobre los avances.

Tanto la Ley Estatutaria como el Acuerdo establecen que será la Sección de Primera Instancia del Tribunal para la Paz la encargada de verificar el cumplimiento<sup>11</sup>. Igualmente, se dispuso que el monitoreo de las sanciones la realizará, en primera medida, la Misión de Verificación de Naciones Unidas, y, en el caso de miembros de la Fuerza Pública, el Ministerio de Defensa.

Como se mencionó, aunque la verificación se encuentre en cabeza de la JEP, esta entidad debería poder apoyarse en aquellas que tienen la experiencia, experticia técnica y capital humano para hacer seguimiento y entregar las documentaciones para que la JEP haga las verificaciones correspondientes. En esta lógica, la JEP podría recibir la documentación y pruebas del cumplimiento o incumplimiento por parte de otras entidades, como lo haría de un juez de ejecución de penas por parte del INPEC en el caso de los reclusos condenados en procesos ordinarios.

En este sentido, sería clave incluir en los protocolos que produzca **la mesa técnica sobre sanciones propias** las labores y funciones de las distintas entidades en el seguimiento y documentación de avances. Dicho protocolo buscaría organizar la actuación del Sistema Integral frente al monitoreo y verificación de sanciones. Este podría establecer, entre otros:

- Los roles y funciones de cada entidad a partir del momento en que uno de los proyectos sea incluido en el proyecto detallado de sanción del compareciente.
- Los roles y funciones de cada entidad en el desarrollo del mecanismo de consulta.
- Los roles y funciones de cada entidad en el desarrollo de la supervisión y monitoreo y certificación de las labores incluidas en los proyectos.

<sup>11</sup>. Ley Estatutaria 1957 de 2019, artículo 139.

### Descuento de la sanción propia

Tanto el Acuerdo como la Ley Estatutaria<sup>12</sup> establecieron la posibilidad de que haya cumplimiento anticipado de las sanciones propias de constatarse dos requisitos: i) que la persona haya permanecido efectivamente en una Zona Veredal o un lugar verificable, o para el caso de miembros de la Fuerza Pública, reclusos en instalaciones militares, y ii) que durante ese tiempo se hayan desarrollado trabajos, obras o actividades reparadoras y restaurativas.

La Secretaría Ejecutiva es la encargada de monitorear lo anterior, y particularmente sobre el segundo componente, es la encargada de constatar que los trabajos, obras o actividades reparadoras y restaurativas hayan tenido un impacto reparador o restaurativo, que se haya cumplido el tiempo y la ejecución de estos, y que sean compatibles con el listado de sanciones que se encuentra en el Acuerdo y en la Ley Estatutaria. La verificación del cumplimiento de los requisitos se hace por parte del Tribunal para la Paz en el momento de la determinación de las sanciones, previo a una valoración por parte de la Sala de Reconocimiento.

Al ser el Tribunal para la Paz quien determine en el mismo momento de definición de la sanción si hay lugar a algún tipo de descuento, se puede generar inseguridad jurídica en un elemento tan importante como la sanción. Además, podría significar un cambio en los acuerdos logrados entre víctimas, comparecientes y comunidad en perjuicio de la finalidad restaurativa del proceso.

De cara a lo anterior, se podría determinar que las Salas de Reconocimiento y de Definición de Situaciones Jurídicas soliciten a los comparecientes completar un formulario que brinde a la JEP los elementos de juicio suficientes para identificar acciones que puedan potencialmente constituir cumplimientos de sanción anticipada. Estos formularios podrían ser trasladados a la mesa técnica de sanciones propias para la información allí contenida sea verificada, en cada una de las secciones, por parte de las entidades competentes. Luego de la labor de constatación institucional, dichas entidades allegarían la documentación necesaria para que, con base en los criterios previamente definidos en la guía o circular sobre los componentes y su cercanía suficiente, la Sección con Reconocimiento del Tribunal para la Paz haga la respectiva evaluación y tome la decisión correspondiente.

Podría establecerse, además, que los comparecientes que en adelante deseen ser beneficiarios del descuento de sanción propia deben completar una sección determinada en su proyecto detallado de sanción. En los casos en los que esto se presente, se podría pensar en un mecanismo expedito para su validación por parte de las víctimas y las comunidades y determinación por parte de la JEP. Por tal razón, estas actividades solo empezarán a contar como sanción propia una vez el proyecto sea aprobado por la Sala de Reconocimiento. De esta forma no solo se garantiza la diferenciación de las medidas, sino la activa participación de las víctimas mediante el mecanismo de consulta.

Dadas las competencias de la Sala de Reconocimiento y la Sección con Reconocimiento del Tribunal en la materia, si bien no es posible eliminar del todo cualquier riesgo de contradicción entre los dos órganos de la jurisdicción al momento de verificar una sanción, la determinación de las guías y los protocolos de las características de las sanciones, y los procedimientos para su determinación y verificación pueden ayudar a reducirlos.

12. Gobierno Nacional y Farc-EP, Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016 Punto 5.1.2. Numeral 60; Ley Estatutaria 1957 de 2019, artículos 134, 135 y 141.

Lo anterior permitiría hacerle frente, además de los retos para la seguridad jurídica y la adecuada respuesta a los derechos de las víctimas, a aquellos que tienen que ver con la resistencia social de este tipo de sanciones, y más aún con la idea del cumplimiento anticipado de las mismas. En efecto, esto puede ser difícilmente aceptado por la opinión pública, teniendo en cuenta que las sanciones propias son en sí mismas un reto para la cultura punitivista colombiana, y si al llegar el momento de la sanción esta además se vea reducida por concepto de cumplimientos anticipados, esto puede generar una percepción de impunidad. Este riesgo puede ser mitigado mediante una campaña fuerte de comunicaciones previa, en la que se muestre que los comparecientes ya están ejecutando su sanción, así como la importancia de estos proyectos para la comunidad.

### 3. SANCIONES ALTERNATIVAS Y ORDINARIAS

#### Componente restaurativo en las sanciones alternativas y ordinarias

Si bien las sanciones alternativas y ordinarias son esencialmente retributivas y contemplan la posibilidad de reclusión en establecimientos carcelarios, tanto en el Acuerdo como en las leyes que lo implementan se estableció **que todas las sanciones de la JEP tendrán la mayor función reparadora y restaurativa posible**. Por tanto, incluso en estas sanciones, debería buscarse esta finalidad y ello se debería hacer por medio de un programa de resocialización intramural. En este se debería buscar:

- Generar capacidades productivas y laborales que permitan la reintegración de la persona una vez en libertad: En concordancia con la finalidad de reconciliación de la justicia restaurativa, es importante que durante la detención intramural se vaya avanzando en programas que permitan la reinserción de los sancionados, creando espacios propicios para la atención psicosocial, la comprensión de los efectos del conflicto y de la responsabilidad por los hechos cometidos en el marco del mismo, el fomento de capacidades productivas y laborales, la proyección de una vida en la legalidad, y rutas y acciones tendientes a la reintegración.

Para este fin, el programa de resocialización para los postulados a la Ley de Justicia y Paz puede dar luces de oportunidades y lecciones aprendidas. En este, la interrelación de los diferentes componentes del programa (derechos humanos, atención psicosocial y emprendimiento) así como el enfoque en justicia restaurativa son un avance y un recurso institucional muy grande del cual se puede beneficiar la JEP. Los postulados aprendían de los derechos humanos desde reflexiones prácticas sobre casos con las que se podían identificar y que a su vez promovían una comprensión de los daños causados. En la medida en la que avanzaba este componente, el de atención psicosocial apoyaba el proceso de humanización de la guerra y sus consecuencias<sup>13</sup>.

- Reparar a las víctimas: La estructura y metodología del programa también permitió que, en el marco del primer componente —derechos humanos—, se avanzara en la formulación de acciones y medidas dirigidas a las víctimas y la sociedad. Ahora bien, varias de las iniciativas de acercamiento, reconocimiento y solicitud de perdón a las víctimas por parte de los postulados se entregaron a entidades como la Unidad para las Víctimas o el Centro Nacional de Memoria Histórica.

---

<sup>13</sup> Ministerio de Justicia (2017). “La experiencia del programa especial de resocialización para los postulados a la ley de Justicia y Paz.” Disponible en: [http://www.justiciatransicional.gov.co/Portals/0/Doc/La\\_experiencia\\_en\\_atencion\\_octavas\\_artes.pdf?ver=2018-01-25-094417-203](http://www.justiciatransicional.gov.co/Portals/0/Doc/La_experiencia_en_atencion_octavas_artes.pdf?ver=2018-01-25-094417-203)

Sería deseable, entonces, que en el proceso de resocialización del sancionado se contemple la posibilidad de hacer encuentros restaurativos con víctimas para que de estos se pueda llegar a acuerdos de posibles actividades restaurativas que los comparecientes puedan llevar a cabo durante el tiempo de reclusión. En los protocolos correspondientes a los componentes restaurativos de las sanciones que imponga la JEP se podría determinar un mecanismo de seguimiento y a estas iniciativas y que permita aterrizarlas en acciones materiales y simbólicas de reparación, cubiertas por la institucionalidad competente.

Por otro lado, estas sanciones también están condicionadas a la reparación y la no repetición. No debería perderse de vista que la Corte Constitucional<sup>14</sup> determinó que todas las sanciones de la JEP, incluso las alternativas y ordinarias, son tratamientos penales especiales. Por ende, su obtención y mantenimiento está sujeto al régimen de condicionalidad.

En relación con las sanciones alternativas, el artículo 144 de la Ley Estatutaria de la JEP establece que para tener acceso a esta sanción el compareciente promoverá, de ser posible, actividades encaminadas a la no repetición. Este es un claro elemento de la función restauradora de las penas alternativas, que debería ser acompañado y verificado por la JEP.

Igualmente, en el artículo 145 de la Ley Estatutaria de la JEP se establece que los sujetos a quienes se impongan sanciones ordinarias podrán ser beneficiarios de subrogados penales siempre que aporten a actividades encaminadas a la no repetición y a su propia resocialización. Estos subrogados pueden incluir la libertad anticipada, que estará a prueba, y en la cual deberá desarrollarse la actividad a que se comprometió el condenado con el fin de obtener la libertad definitiva. Se propone que la verificación de estas actividades sea realizada por las mismas entidades que verifican y monitorean el cumplimiento de las sanciones propias.

Así las cosas, aunque esté establecido en la ley, con el fin de desarrollar en mayor medida el componente restaurativo de las sanciones alternativas y ordinarias, la JEP puede consultar, antes o durante la audiencia en que se establezcan.

**14.** Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2018: “Cabe aclarar que en ningún caso la JEP podrá otorgar tratamientos incondicionados. Como ha dicho esta Corte respecto del marco constitucional “[e]sta lógica que subyace al acto legislativo se traduce en una regla de condicionalidad, en virtud de la cual el acceso y el mantenimiento de todos los componentes del régimen penal especial para el escenario transicional, se encuentran supeditados a la contribución efectiva y proporcional a la reconstrucción de la verdad, a la reparación de las víctimas del conflicto armado, y a la implementación de garantías de no repetición””.

---

## Conclusión

La justicia restaurativa es un modelo muy íntimo de justicia que promueve el encuentro de los responsables, las víctimas y las comunidades en aras al restablecimiento de vínculos, la reparación de las víctimas, la no repetición y la construcción conjunta de la verdad. En este sentido, las sanciones de la JEP son una de las herramientas más importantes para la consecución y materialización de estas finalidades. Primero porque el procedimiento para su definición permite un encuentro entre el responsable, las víctimas y las comunidades que gira en torno a la responsabilidad y las medidas que a criterio de las víctimas y la comunidad las repara por lo sufrido en el conflicto. Segundo porque la aplicación y ejecución de las sanciones en ambos componentes permite dar cuenta —a la sociedad y las víctimas— del carácter reprochable del acto de los responsables y con ello dotar de legitimidad.

### **Autoría y reconocimientos especiales**

Por parte de IFIT participaron en la elaboración de este documento Mark Freeman, Martha Maya, Mariana Casij y Paula Salinas. IFIT le agradece a Juana Acosta, miembro del [Fondo de Capital Humano](#), por sus insumos, aportes y comentarios para la elaboración de este documento.



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS

## Sobre IFIT

El **Instituto para las Transiciones Integrales** (IFIT, por sus siglas en inglés) es una organización independiente y sin ánimo de lucro constituida en 2012. Es el primer centro de investigación internacional enfocado en la integración de políticas sobre democracia, desarrollo, Estado de derecho y seguridad en contextos de diálogo nacional y transición en estados que se han visto afectados por violencia o conflicto. IFIT ofrece análisis y asesoramiento a los principales actores involucrados, con el ánimo de ayudarles a encontrar un terreno común y soluciones creativas y realistas en temas complejos.

## Junta directiva

**David Gardner:** Editor de International Affairs y editor asociado de Financial Times, es el presidente de la junta directiva de IFIT.

**Helen Brewer:** Vicepresidenta de la junta directiva de IFIT.

**Jon Greenwald:** Secretario técnico de la junta directiva de IFIT.

**Leslie Vinjamuri:** Miembro de la junta directiva de IFIT.

## Consejo asesor internacional

**Hakan Altinay:** Presidente de la Global Civics Academy.

**John Carlin:** Periodista y escritor.

**Maria Livanos Cattau:** Ex secretaria general de la Cámara de Comercio Internacional.

**Sujit Choudhry:** Director y fundador del Center for Constitutional Transitions.

**Gareth Evans:** Exministro de Relaciones Exteriores de Australia y presidente emérito de International Crisis Group.

**Melanie Greenberg:** Directora de Humanity United.

**E. Gyimah-Boadi:** Director ejecutivo de Afrobarometer.

**Latifa Jbadi:** Exmiembro de la Comisión de la Verdad de Marruecos y del Parlamento Nacional.

**Bassma Kodmani:** Ex directora ejecutiva del Arab Reform Initiative.

**Frannie Léautier:** Directora ejecutiva de Southbridge Investments y exvicepresidenta del Banco Africano de Desarrollo.

**Chaiwat Satha-Anand:** Profesor de ciencia política de la Universidad de Thammasat (Tailandia).

**Carne Ross:** Director ejecutivo de Independent Diplomat.

**Philip McDonagh:** Director del Centre for Religion, Human Values, and International Relations a la Universidad de la Ciudad de Dublin; ex embajador irlandés.

**Ahmed Rashid:** Periodista y escritor.

**Nasser H. Saidi:** Presidente de Nasser Saidi y Asociados; exministro de Economía y Comercio y exministro de Industria del Líbano.

**Nathalie Tocci:** Directora del Instituto Italiano de Asuntos Internacionales.

**Elisabeth Ungar Bleier:** Profesora de la Universidad de los Andes y exdirectora de Transparencia por Colombia.

**Rafael Vilasanjuan:** Director de Instituto de Salud Global (ISGlobal) y exsecretario general de Médicos Sin Fronteras (MSF) Internacional.

**Oscar Vilhena Vieira:** Decano de derecho de la Fundación Getulio Vargas (São Paulo, Brasil).

**Jennifer Widner:** Profesora de política y asuntos internacionales de la Escuela Woodrow Wilson y directora del programa Innovaciones para Sociedades Exitosas de la Universidad de Princeton.

---

## Instituto para las Transiciones Integrales

Email: [info@ifit-transitions.org](mailto:info@ifit-transitions.org)

[www.ifit-transitions.org](http://www.ifit-transitions.org)

