

¿Justicia de Papel?

Cómo hacer viables las medidas restaurativas de la JEP

Por Paula Vargas y Camilo Torres Casanova

Agosto 2025



Reconocimientos

Este texto es producto del trabajo de muchas personas que participaron en distintos momentos de su ideación y estructuración. Muchas gracias especialmente a Luisa Meléndez, Laura Manrique, Andrés Sánchez, Sebastián Aldana, Valentina Andrade, María José Daza, Juana Acosta y Martha Maya.

I. Introducción

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) está enfrentando uno de sus desafíos más importantes: la implementación de las medidas de contribución a la reparación contenidas en sus sentencias, así como en las renuncias a la persecución penal que sean otorgadas. La implementación de estas medidas representa una oportunidad clave para que esta Jurisdicción —única en el mundo— se consolide como un referente para los futuros esfuerzos de justicia transicional a nivel global.

Aunque la JEP ya ha logrado avances significativos en materia de justicia y satisfacción para las víctimas —especialmente a través de procesos de escucha y diálogo entre víctimas y comparecientes—, una parte esencial del éxito de esta Jurisdicción depende de que las medidas de contribución a la reparación puedan implementarse efectivamente. Esto es fundamental para el éxito y la legitimidad del modelo de justicia que propone la JEP.

Este documento tiene como propósito contribuir a la formulación de un mejor diseño de las medidas de contribución a la reparación que posibilite su éxito. Esto permitiría materializar parte de las promesas restaurativas de este sistema de justicia transicional. Este documento se divide en cuatro partes: la primera analiza el rol de la JEP frente a la reparación de las víctimas; la segunda define cuáles son las medidas de contribución a la reparación y sus diferencias, de acuerdo a lo previsto por la reciente sentencia interpretativa ocho (SENT 8), la tercera identifica y analiza los principales retos para la implementación de estas medidas y se plantean propuestas concretas para superarlas. Finalmente, la última parte plantea una serie de mensajes clave para la narrativa de la Jurisdicción.



II. Alcance del componente restaurativo: La JEP y su rol en la garantía de reparación de las víctimas

Para el diseño y la ejecución de las medidas de contribución a la reparación debe existir claridad sobre el papel de la JEP en relación con el daño y la reparación. En esta Jurisdicción el daño se entiende como el “detrimento sobre el cuerpo (individual/social/territorial), el patrimonio (material/inmaterial), o las formas de ser, pensar, sentir, relacionarse y organizarse en la vida privada y social, como consecuencia del conflicto armado interno y en menoscabo de la dignidad humana”¹.

En el marco de la JEP, el concepto de daño trasciende la afectación individual de las víctimas y adopta una perspectiva más amplia, enfocada en impactos colectivos y estructurales. Esta visión integral se materializa a través de los principios de priorización y selección, los cuales se manifiestan en la construcción de macrocasos que involucran los patrones más representativos del conflicto armado colombiano². Esto facilita ir más allá de la reparación individual y el tratamiento caso por caso, al reconocer que el conflicto armado ha generado afectaciones que no solo impactan a personas específicas, sino a comunidades enteras y a la sociedad colombiana en su conjunto.

Al adoptar esta perspectiva se puede transitar hacia una reparación comunitaria que tiene en cuenta las consecuencias colectivas del conflicto, como la desintegración del tejido social, el daño en la infraestructura de las comunidades, el desplazamiento forzado y la pérdida de cohesión comunitaria, marcando así un concepto más amplio de “macro daño”.

Si bien la JEP **contribuye** a estos objetivos de reparación, **no es la entidad responsable de este componente dentro del Sistema Integral y no se encarga directamente de la reparación económica o moral**³. Su función primordial es administrar justicia y resolver la situación jurídica de todos los comparecientes, entendiendo que es solo a través de este proceso que se consolidan las posibilidades de reparación para las víctimas. Para dar una respuesta efectiva al reto de implementar el componente restaurativo de la sanción, por medio de los Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador (TOAR), la Jurisdicción creó un Sistema Restaurativo que propuso el diseño de **siete líneas restaurativas** que abordan de manera integral los daños ocasionados⁴.

En su reciente SENIT 8, se estableció que la JEP es el principal escenario donde las víctimas del conflicto pueden exigir justicia por violaciones graves a los derechos humanos e infracciones al DIH. Las obligaciones de reparación que se imponen a los comparecientes, como condición para beneficios o sanciones propias, no incluyen indemnización, sino medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Por su par-

1. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Manual Justicia Transicional Restaurativa, 2024, p.58, <https://www.jep.gov.co/sistemarestaurativo/docs/Manual%20JTR.pdf>.

2. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Criterios y metodología de priorización, 28 de junio de 2018, <https://www.jep.gov.co/documents/criteriosymetodologiadepriorizacion.pdf>.

3. DeJusticia, “Preguntas sobre la reparación ante la JEP (Parte 1): los dilemas de los aportes a la reparación de los terceros,” DeJusticia (13 de octubre de 2020), <https://www.dejusticia.org/column/preguntas-sobre-la-reparacion-ante-la-jep-p1/>

4. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Sistema Restaurativo, <https://www.jep.gov.co/sistemarestaurativo/index.html>

te, las medidas de reparación integral de las víctimas deben articularse con la implementación de los demás puntos del Acuerdo Final, especialmente los PDET, y demás planes de reparación liderados por el Gobierno⁵.

De manera textual sobre este punto la JEP afirma: “De esta forma, el deber de contribuir a la reparación de las víctimas se concreta, por regla general, en la reparación inmateral, o no monetaria, y debe interpretarse a la luz del principio de centralidad de las víctimas en las actuaciones procesales y asumirse que, en general, las medidas con las que se contribuye a la reparación son en principio aquéllas que en el derecho internacional se han definido como de satisfacción”⁶.

Finalmente, uno de los objetivos centrales del sistema de justicia transicional es el fin del conflicto armado. Por lo tanto, el carácter restaurativo de las sanciones debe alinearse estrictamente con los **principios de la no repetición y la reconciliación**. En este sentido, las acciones de la JEP deben asegurar que los comparecientes asuman su responsabilidad y contribuyan efectivamente a la reparación del daño, sin perder de vista el propósito fundamental de garantizar la paz y la estabilidad mediante la reintegración.

III. Tipos de medidas de aporte a la reparación y propuestas prácticas para abordarlos

En su reciente SENIT 8, la JEP estableció que debe diferenciarse la naturaleza de las acciones que aportan a la restauración ejecutadas por los comparecientes, dependiendo de si son o no máximos responsables. Para los máximos responsables, las acciones orientadas a la restauración de las víctimas deben ejecutarse dentro del marco de los TOAR. Por el contrario, para los comparecientes que no son máximos responsables, aunque también deben realizar acciones restauradoras, estas no hacen parte de los TOAR.

La diferencia central, según la SENIT 8, radica en que los TOAR incorporan un componente de restricción efectiva de la libertad, lo que implica un sistema riguroso de verificación y monitoreo de su cumplimiento⁷. En cambio, las acciones restauradoras que realizan quienes no son máximos responsables no implican una restricción efectiva de la libertad, sino que son medidas restaurativas autónomas y no sancionatorias. Solo excepcionalmente, quienes no son máximos responsables pueden ejecutar TOAR, pero esto no es deseable dado el carácter limitado de los TOAR y la necesidad de priorizarlos para máximos responsables.⁸

A pesar de sus diferencias, ambas comparten algunas similitudes: debe existir, en la medida de lo posible, una conexión con el daño causado, deben ser compatibles con los procesos de reincorporación, deben articularse con otros programas de implementación del Acuerdo Final y, siempre y cuando sea posible, deben ejecutarse preferiblemente en los territorios donde ocurrieron los daños.⁹

5. Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Apelaciones. Sentencia Interpretativa 8, párr. 81.

6. Ibid., párr. 125.

7. Ibid., párr. 217 y 222.

8. Ibid., párr. 224.

9. Ibid., párr. 229.

Para efectos de este documento, se utilizará la expresión “medidas de contribución a la reparación” para referirse, de manera inclusiva, tanto a los TOAR, como a las demás medidas de contribución a la reparación que no hacen parte de los TOAR.

IV. Retos en la implementación de las medidas de contribución a la reparación y propuestas prácticas para abordarlos

Los retos y propuestas que se presentan, son el producto de una serie de entrevistas llevadas a cabo durante varios meses por IFIT con actores de alto nivel que incluyen magistrados de las distintas Salas y Secciones, asesores de la JEP, funcionarios del Gobierno, abogados de la defensa técnica de los comparecientes, analistas del Sistema Integral de Paz, empresarios y miembros del orden nacional y local del Fondo de Expertos para la Transición en Colombia (FETC). Este documento también se construyó a partir de revisión documental y jurisprudencial alrededor del tema.

a. Conexidad de las medidas de contribución a la reparación con el daño para lograr su carácter reparador

Reto identificado:

El principal cuello de botella identificado en la implementación de las medidas de contribución a la reparación es la falta de definición frente a qué significa que una medida tenga contenido reparador. Para algunos funcionarios en la JEP, el carácter reparador se puede predicar cuando existe una conexidad evidente entre la tarea a ejecutar por el compareciente y los daños causados. Para otros funcionarios esta conexidad no es necesaria, siempre y cuando la medida aporte a la construcción de paz.

Por ejemplo, para algunos magistrados de la Jurisdicción no bastaba con que los comparecientes participaran en la construcción de un puente (línea restaurativa de infraestructura rural y urbana), sino que era necesario que el puente estuviera en una zona de conflicto armado e incluyera algún tipo de contenido simbólico como pinturas y murales alusivos al conflicto armado (sólo así podría predicarse la conexidad entre la construcción del puente y el daño para concluir su carácter restaurador).

Esta misma dificultad también se evidencia de cara al diseño de proyectos que ha ocurrido de forma anticipada. En conversaciones con comparecientes en el departamento del Chocó IFIT evidenció que la falta de claridad en los criterios ha tenido consecuencias en los procedimientos prácticos para la certificación de proyectos restaurativos.¹⁰ En particular, se ha manifestado que, constantemente, se cambian los criterios y formatos que deben entregar los comparecientes, y que esto se ha dado incluso de forma retroactiva. Por tanto, los comparecientes han debido volver a presentar proyectos que ya se encontraban en trámite de certificación, alargando el procedimiento general y produciendo confusión sobre las expectativas que deben cumplirse.¹¹

10. Fondo Territorial en Acción en Quibdó y Bojayá (2021), Fondo Territorial en Acción en Quibdó (2025).

11. Entrevista con comparecientes ante la JEP.

En síntesis, para algunos de los magistrados entrevistados basta con que la acción implementada por el compareciente aporte en términos generales al bienestar de la sociedad y que se entienda dentro de las siete líneas restaurativas. Por el contrario, para otros magistrados la acción desarrollada por el compareciente debería tener una conexidad más explícita y obvia con el daño y un contenido de memorialización mucho mayor.¹²

La falta de una definición unánime sobre lo que significa el “carácter reparador” ha llevado al rechazo de un número importante de programas presentados por el Gobierno Nacional y Gobiernos locales ante la JEP por carecer de carácter reparador, sin que, de acuerdo con las personas entrevistadas, se otorgue retroalimentación. Sobre este aspecto se ha avanzado en la medida en que la mesa de diálogo con el Gobierno fue recientemente reactivada y se estableció una ruta clara de diálogo para retroalimentar las iniciativas propuestas por el gobierno.¹³ Una observación similar manifiestan los empresarios entrevistados, quienes afirman que uno de los mayores desafíos es la falta de claridad de los magistrados de cómo, vincular a los comparecientes a sus empresas, puede tener un carácter restaurador.

Si bien la JEP ha avanzado en la formulación de un marco único sobre el contenido de las sanciones propias¹⁴ y puso en marcha una instancia de coordinación interna para la implementación del componente restaurativo de las sanciones propias¹⁵, esta tampoco garantiza el uso de un criterio único para la valoración del contenido restaurador. Por eso persiste la necesidad de tener una definición única sobre el componente restaurativo.

Propuesta práctica para abordarlo:

En su reciente SENIT 8, la JEP estableció que las medidas para aportar a la restauración que aplique la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) a comparecientes que no sean máximos responsables y que reciban la renuncia a la persecución penal deben tener una conexidad con el daño para cumplir con su propósito restaurador.¹⁶ Si bien la decisión no establece expresamente el mismo criterio para los TOAR que se impongan a los máximos responsables, una interpretación sistemática de la SENIT 8 permite entender que dicho principio también les es aplicable. En efecto, quien puede lo más, puede lo menos: si se exige conexidad para medidas menos gravosas, con mayor razón debe exigirse para las más significativas desde el punto de vista restaurativo.

12. La misma diferencia de criterios es evidente en los diferentes Acuerdos que ha promovido el Órgano de Gobierno de la JEP. Mientras que el Acuerdo 011 de 2024 ya establece que la priorización de recursos para el diseño, implementación y monitoreo de proyectos restaurativos debe darse en el marco de las siete líneas restaurativas, en el Glosario del Acuerdo 06 de 2025 se determina que los proyectos restaurativos son aquellos en los que necesariamente se materializa el eje de memorialización y reparación simbólica con nexo directo al daño o conducta investigada.

13. Ver Acuerdo 006 de 2025, 30 de abril de 2025.

14. Dentro de los marcos de referencia que la Jurisdicción ha desarrollado para evaluar el contenido restaurador de los jueces, hay tres grandes propuestas: (i) las siete líneas restaurativas que definió la Secretaría Ejecutiva (SE); (ii) el Índice Sintético Restaurativo que la SE ha usado para la evaluación y caracterización de los proyectos; y (iii) la definición de enfoque restaurador de los proyectos. Este, contenido en una publicación de la JEP establece que el enfoque los proyectos restaurativos son aquellos que reúnen los siguientes componentes: (i) la participación de las víctimas acreditadas por la JEP; (ii) el diálogo restaurador entre las partes; (iii) la materialización de acciones que aporten a la verdad y la no repetición (memorialización y reparación simbólica) y (iv) la alineación con la dinámica procesal de la JEP.

15. Jurisdicción Especial para la Paz, Acuerdo AOG 011 de 2024.

16. Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Apelaciones. Sentencia Interpretativa 8, párr. 267.

Ahora bien, según la misma SENIT 8, el análisis de correspondencia entre el daño y la medida restauradora debe hacerse de manera maximalista. Es decir, no se trata de establecer una correspondencia directa con los daños particulares de cada víctima, sino con los macrodaños ocasionados en el conflicto armado, y en la medida de lo posible, con los daños específicos reconocidos en cada uno de los macrocasos¹⁷.

En este sentido, la recomendación de IFIT es que **el análisis de conexidad para los máximos responsables se base en una doble correspondencia**: Identificar los macrodaños reconocidos en cada macrocaso y analizar los macrodaños que busca reparar cada una de las siete líneas restaurativas definidas por la JEP. Con base en esto, se puede argumentar que la correspondencia entre la acción restauradora propuesta por un compareciente y la línea restaurativa que atiende el tipo de daño causado en el macrocaso es **suficiente** para establecer el carácter restaurador de la medida.

Para quienes **no son máximos responsables**, la conexidad con el daño se puede predicar de la correspondencia entre la acción restauradora adelantada por el compareciente y cualquiera de las siete líneas restaurativas propuestas por la JEP.

b. La seguridad de los territorios como reto para la conexidad del daño

Reto identificado:

En la SENIT 8, la JEP estableció que, en la medida de lo posible, las acciones que contribuyan a la restauración deben desarrollarse en los territorios donde ocurrieron las violaciones a los derechos humanos¹⁸. Esta indicación surge en el marco del régimen de condicionalidad estricto que aplica a los comparecientes que no son máximos responsables. No obstante, si se hace una interpretación sistemática de la decisión, es razonable extender este principio también a los TOAR.

Ahora bien, la JEP también reconoce que no siempre es posible que estas acciones se ejecuten en el lugar exacto donde ocurrieron los hechos o en beneficio de las víctimas directamente afectadas. Esto puede deberse a razones de seguridad, o afectaciones graves al proceso de reincorporación del compareciente¹⁹.

En consecuencia, aunque la territorialidad es un criterio deseable, no es absoluto, por lo que las medidas de contribución a la reparación deberían idealmente desarrollarse en los lugares: a) más afectados por el conflicto armado²⁰ y b) donde el Estado pueda garantizar la seguridad territorial de todos los implicados (víctimas, comparecientes y

17. Ibid., párr. 273.

18. Ibid., párr. 288.

19. Ibid., párr. 282.

20. Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2018, 15 de agosto de 2018: “(...) el tipo de sanciones enumeradas guarda coherencia con los fines de reparación a los derechos de las víctimas y el establecimiento de condiciones de desarrollo e igualdad en las zonas más afectadas por el conflicto armado. La intervención para la garantía de los derechos constitucionales sociales de los habitantes de las zonas más afectadas por el conflicto armado (i) es una garantía de no repetición, en la medida en que busca enfrentar factores estructurales que propician y perpetúan la violencia, incluyendo los cultivos de uso ilícito; (ii) tiene un efecto reparador, en su dimensión colectiva, pues restablece los derechos colectivos de las comunidades afectadas; y (iii) contribuye a eliminar las desigualdades entre los habitantes del campo y la ciudad. En estas condiciones, las sanciones restaurativas que se conecten con dichos propósitos contribuyen a la realización de la igualdad material, al cumplimiento integral del Acuerdo de Paz (Acto Legislativo 02 de 2017) y a la realización material de la cláusula social del Estado Social de Derecho”.

funcionarios). Esto último es imprescindible para la consolidación y sostenimiento en el tiempo de las acciones, iniciativas, proyectos y procesos que se pongan en marcha.

Sin embargo, con las dinámicas de violencia actuales, estos dos elementos coinciden en pocos territorios de Colombia. Las zonas más afectadas por el conflicto armado con las antiguas FARC-EP son las mismas que hoy en día ocupa el conflicto con otras organizaciones criminales en el país. Según un informe del Capitolio al Territorio, las comunidades de las subregiones de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño; Montes de María; Sierra Nevada - Perijá; Macarena - Guaviare; Putumayo, y Pacífico y Frontera Nariñense han manifestado un incremento en el reclutamiento forzado, el secuestro, la extorsión, las amenazas y las restricciones a la movilidad. De acuerdo con la información recopilada en este informe, la tasa de homicidios en municipios PDET fue un 62,1% superior a la media nacional en 2024²¹. Otras fuentes consultada elevan este número aún más señalando, por ejemplo, que para 2021 esta diferencia era del 82,6%.²² Como consecuencia de estas dinámicas, ha sido necesario concentrar el diseño y ejecución de proyectos TOAR en ciudades grandes de Colombia. Esta situación es particularmente complicada en territorios como Bojayá en el Departamento del Chocó, donde los comparecientes han reconocido la importancia de llevar a cabo proyectos, pero éstos no han podido iniciarse debido a las condiciones de seguridad.²³

Propuesta práctica para abordarlo:

La Jurisdicción podría ordenar a las entidades correspondientes (i.e. Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Fuerza Pública, etc.), hacer un mapeo regular de las condiciones de seguridad en el país e identificar los lugares en los que los comparecientes pueden ejecutar sus medidas de contribución a la reparación, buscando acercarse en la medida de lo posible a los territorios más afectados por el conflicto.

Es clave contemplar la ejecución de las medidas de contribución a la reparación en ciudades intermedias y territorios donde **las condiciones de seguridad sean adecuadas**. Para asignar estas medidas, **sería deseable que la JEP tenga en cuenta esta información y la contraste con el lugar de residencia de los comparecientes, de manera que puedan cumplir con estas medidas sin comprometer la reconstrucción de sus proyectos de vida ni su proceso de reincorporación**.

Como se mencionó anteriormente, dado que los proyectos requieren una conexidad con el daño, podría ser viable exigir a los comparecientes, particularmente a los máximos responsables, que realicen desplazamientos puntuales delimitados en tiempos

21. Del Capitolio al Territorio, “Los avances y rezagos de la implementación del Acuerdo de Paz,” Del Capitolio al Territorio, 22 de noviembre de 2024, <https://www.delcapitolioalterritorio.com/post/los-avances-y-rezagos-de-la-implementacion-del-acuerdo-paz> y Del Capitolio al Territorio y Fundación Ideas para la Paz (FIP), Ocho años de la firma del Acuerdo de Paz: avances y rezagos de la implementación, informe de seguimiento, 21 de noviembre de 2024, <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-11/ocho-anos-de-la-firma-del-acuerdo-de-paz-avances-y-rezagos-de-la-implementacion>.

22. Teniendo en cuenta una tasa de homicidio nacional del 27,05% de acuerdo con el Ministerio de Justicia, y una tasa de homicidios en municipios PDET del 46,39%, de acuerdo con el Instituto Nacional de Salud.

23. Entrevista con comparecientes ante la JEP.

cortos a los territorios más afectados por el conflicto armado²⁴. Estas visitas estarían orientadas a desarrollar actividades con un alto compromiso con el contenido restaurativo y la reparación simbólica. **Al trasladarse físicamente a otros territorios del país y estar en contacto con las comunidades y víctimas que sufrieron daños durante el conflicto, el máximo responsable que ejecuta el TOAR logra, en nombre de todos los responsables, que el proyecto tenga un mayor alcance.** Esto, con la garantía de la seguridad por parte de las entidades pertinentes del Estado, que debe monitorear la JEP.

Asimismo, estas visitas podrían tener un enfoque “macro” que permitiría que los TOAR no solo impacten a las víctimas presentes en el territorio visitado, sino también a aquellas que han sufrido daños similares en otras regiones del país. Por ejemplo, a través de medidas de satisfacción en el marco de un TOAR, un compareciente podría viajar a Ocaña (Norte de Santander) para ejecutar acciones reparadoras, transmitidas en vivo a nivel nacional, en homenaje a las víctimas de los “falsos positivos”. Este acto no sólo incluiría a las víctimas de esa localidad, sino a todas las víctimas de esta práctica a lo largo del país, tanto acreditadas como no acreditadas, individuales y colectivas. De este modo, los TOAR podrían funcionar como una especie de “acupuntura simbólica”, en la cual una acción realizada en una región impacta a una población que ha sufrido el mismo daño en otros lugares del país.

El carácter temporal y puntual de estas visitas territoriales permitiría activar únicamente durante periodos cortos las medidas de seguridad necesarias, facilitando la realización de actos restauradores en el terreno. **Este enfoque demandaría una planificación rigurosa, incluyendo la asignación de presupuesto y la implementación de esquemas de seguridad adecuados.** Entre las buenas prácticas, identificadas por IFIT en algunas entrevistas, se resalta que para garantizar la seguridad de los comparecientes ha sido crucial coordinar con el Ministerio de Defensa y otras entidades pertinentes. Igualmente, al hacer estos mapeos es importante involucrar a las comunidades locales. Estas comunidades, al conocer y habitar la zona, pueden desempeñar un papel fundamental en la identificación de riesgos, lo que contribuye significativamente a la sostenibilidad de los proyectos, a la participación y a la restauración. Más aún, su participación privilegia la dimensión humana que deben tener los proyectos, así como tender lazos de confianza que apuntan a la reconciliación y el restablecimiento del tejido social.²⁵

Este enfoque permitiría una contribución restaurativa que responde a los criterios de representatividad y, al mismo tiempo, se alinea con el principio de realidad, reconociendo los desafíos de alcance, conexidad y seguridad asociados al diseño e implementación de los TOAR.

c. Articulación con el sector privado

Reto identificado

Debido a la magnitud e importancia de los proyectos restaurativos, es deseable que su diseño e implementación se lleve a cabo en coordinación con aliados clave, como

24. En conversaciones con organizaciones de víctimas manifestaron que antes de ejecutarse estos desplazamientos es necesario socializar con las víctimas y las comunidades que habitan en los lugares para evitar re victimizar o generar impactos no deseados en las personas que habitan los lugares en los que se adelantarían estas acciones simbólicas.

25. Fondo Territorial en Acción en Perijá (2022).

el sector privado. Sin embargo, el compromiso del sector empresarial con la implementación de medidas para la contribución a la reparación ha estado limitado por una serie de obstáculos que se refuerzan mutuamente. Por un lado, el lenguaje técnico utilizado en los espacios de diálogo con la JEP dificulta la comprensión de los contenidos y del rol que pueden tener las empresas en procesos restaurativos. Esta barrera comunicativa se ve acentuada por el hecho de que los representantes del sector privado que participan en estos encuentros no suelen ser abogados, sino responsables de áreas como responsabilidad social, lo que demanda un enfoque más accesible.

A esto se suma una preocupación recurrente expresada por diversos actores empresariales: el temor de que su vinculación a la JEP —aun en iniciativas restaurativas o de apoyo a los TOAR— pueda ser percibida públicamente como una admisión de responsabilidad en hechos relacionados con el conflicto armado.

Finalmente, existe la percepción de que la interacción con la JEP ha sido predominantemente unidireccional, centrada en la exposición general del marco de los TOAR y las medidas de contribución a la reparación sin ofrecer propuestas concretas o adaptadas a la realidad empresarial. Esta falta de proactividad institucional ha limitado la capacidad del sector privado para visualizar con claridad cómo podría involucrarse, reduciendo el potencial de colaboración.

Propuesta práctica para abordarlo

- **Comunicación clara y adaptada al público empresarial:** Es fundamental que los contenidos y mensajes dirigidos a las empresas sean preparados en un lenguaje accesible, evitando tecnicismos jurídicos innecesarios y partiendo de referentes compartidos. Esto implica diseñar materiales y espacios de diálogo que faciliten la comprensión del rol del sector privado en la justicia restaurativa y que presenten la información de forma atractiva, pertinente y alineada con los marcos de acción y lenguaje propios del mundo empresarial.
- **Una narrativa pública diferenciadora sobre el rol del sector privado:** La estrategia debe incluir una narrativa clara que separe explícitamente el reconocimiento individual de responsabilidad —propio del componente judicial de la JEP— del compromiso colectivo del empresariado con la construcción de paz. Este enfoque debe ser comunicado de forma coherente en todos los niveles y canales institucionales de alcance público y nacional, con el objetivo de generar confianza, proteger la reputación de las empresas participantes y crear condiciones para una participación libre de malas interpretaciones²⁶.
- **Una actitud institucional más propositiva y estructurada:** Más allá de exponer el marco general de las medidas de contribución a la reparación, la JEP puede tomar la iniciativa de construir portafolios preliminares de proyectos tipo, diseñados en función de las capacidades, misiones y zonas de influencia de las empresas. Estos portafolios servirían como punto de partida para diálogos más horizontales, en los cuales las empresas puedan identificar oportunidades concretas de participación, adaptarlas a su realidad y articularlas con sus estrategias de sostenibili-

26. Dentro de los esfuerzos de la JEP vale la pena resaltar el lanzamiento del Sello Restaurativo para las empresas que contribuyan con la implementación de las acciones restaurativas.

dad o inversión social. Para facilitar esta labor, se recomienda también fortalecer las capacidades internas de la Jurisdicción mediante equipos especializados en articulación con el sector empresarial, que combinen conocimiento jurídico con comprensión del entorno corporativo y enfoque en la generación de valor compartido.

d. Los retos presupuestales que enfrenta la JEP para la implementación de las medidas de contribución a la reparación

Reto identificado:

Otro de los principales cuellos de botella evidenciados por IFIT en lo nacional y lo local son las dificultades relacionadas con el presupuesto para implementar proyectos. Varios de los proyectos TOAR en curso se han adelantado de la mano del PNUD²⁷ y con presupuesto de la comunidad internacional. Sin embargo, es necesario que se reduzca la dependencia de los recursos de cooperación internacional para buscar que las medidas de contribución a la reparación sean sostenibles en el tiempo.

Propuesta práctica para abordarlo:

Para este propósito, desde IFIT planteamos un esquema mixto y más flexible que permita que existan medidas de contribución a la reparación de tres tipos: 1. Aquellas que sean diseñadas y ejecutadas en su totalidad desde la JEP con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva (SE); 2. Aquellas que sean diseñadas y ejecutadas por externos (ya sea organizaciones privadas o públicas) y hagan parte del banco de proyectos de la JEP y 3. Aquellas que los comparecientes consigan y desarrollen por su propia cuenta. En cada uno de estos escenarios, el rol de la JEP es relevante.

- **Aquellas que sean diseñadas y ejecutadas en su totalidad desde la JEP con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva:** estos proyectos estarían desde un primer momento diseñados y ejecutados en su totalidad por la JEP. En esa medida, son los proyectos que representan un mayor costo para la jurisdicción. Dado que el Plan Nacional de Desarrollo²⁸ incluyó un apoyo a la JEP y la implementación de los TOAR, sería ideal que esos fondos se asignen en mayor medida al desarrollo de estos proyectos.

Este tipo de proyectos deben estar alineados tanto con la concepción macro del daño como con la necesidad de desarrollar proyectos de TOAR que permitan una mayor participación de las víctimas, un mayor contenido simbólico, un mayor nivel de monitoreo y una mayor escala. Por esa razón, es deseable que sean priorizados para quienes son máximos responsables.

Parte de estos proyectos se pueden desarrollar en las zonas más afectadas por el conflicto armado con una limitación temporal que permita: i) desplegar los mecanismos de seguridad para garantizar la integridad de los comparecientes y ii)

27. Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

28. Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026), Artículos 204, 205, 224 y 337.

costear el valor de la vivienda y la alimentación de los comparecientes durante el periodo de ejecución del proyecto²⁹.

En la medida en que difícilmente se pueda diseñar un proyecto con una duración entre cinco y ocho años, la alternativa es avanzar en el diseño de distintos proyectos con una duración menor e ir vinculando a los comparecientes a cada uno de estos proyectos.

- **Aquellas que sean diseñadas y ejecutadas por externos (ya sea organizaciones privadas o públicas) y hagan parte del banco de proyectos de la JEP:** esta categoría de proyectos implica un esfuerzo de coordinación importante entre la JEP y distintas entidades del Estado y de la sociedad civil (con y sin ánimo de lucro) y le apunta a que los comparecientes de la JEP se vinculen a proyectos que sean propios de la naturaleza y funcionamiento mismo de estas entidades. El contenido reparador de estos proyectos se debe poder predicar de su adecuación a una de las siete líneas restaurativas, de nuevo, desde una perspectiva más flexible.

La oferta de proyectos debe estar centralizada en la Jurisdicción, de tal forma que los comparecientes tengan acceso a la información sobre la disponibilidad y variedad de proyectos. En el caso de las medidas de aporte a la restauración, diferentes a los TOAR, esto le daría la oportunidad a los comparecientes de evaluar a cuál proyecto inscribirse para cumplir con su régimen de condicionalidad, mientras le permite a la SDSJ conocer los proyectos asignables. Para los TOAR, esto le permitiría a la Sección de Primera Instancia con Reconocimiento de Responsabilidad identificar la disponibilidad de los proyectos para la imposición de la sanción propia, así como ver si debe asignar más de un TOAR al compareciente sancionado, teniendo presente cuáles están disponibles y cómo pueden acomodarse los proyectos a las circunstancias del compareciente. Así mismo, esto facilita asuntos relacionados con la evaluación del impacto de los proyectos, que ya tendrían una relación construida con la Jurisdicción.

Frente a esto, una de las alternativas que esta Jurisdicción debería potenciar es la del banco de iniciativas restaurativas y de proyectos.

Igualmente, sería útil tener en cuenta el andamiaje ya existente para las medidas de reparación colectiva en el país. En vista de que este formato ya fue pensado para trascender a la figura de la reparación individual, sería positivo que la JEP analice la viabilidad de involucrar a comparecientes en estos procesos. Esto puede resultar provechoso considerando que no requerirían de un mayor esfuerzo en términos de recursos o diseño del proyecto.

- **Aquellos que los comparecientes consigan y desarrollen por su propia cuenta:** como mecanismo para adelantar su trabajo ante la JEP, diversos comparecientes ya han empezado a ejecutar proyectos con vocación reparadora en el país, incluso antes del cierre de su situación jurídica (ya sea mediante sentencia o el mecanismo de la renuncia). Estos proyectos, que son comunes, también son cruciales en la medida que apuntan a la eventual descongestión del sistema y su carga de trabajo. Al mismo tiempo, esto evita que, en el momento en que avance la imposición de

29. En entrevista con funcionarios del Sector Defensa nos manifestaron la posibilidad de habilitar espacios de estadía y alimentación para los máximos responsables en hoteles u otros lugares, de carácter civil, que sean administrados por el grupo empresarial del Sector Defensa, bajo la dirección del viceministerio del GSED.

sanciones propias y la verificación del régimen de condicionalidad, la Jurisdicción se vea en la tarea de iniciar de forma masiva el diseño, ejecución y evaluación de proyectos, puesto que ya habrá un camino inicial recorrido en esa dirección.

La ejecución de este tipo de proyectos es, sobre todo, recomendable para quienes no sean máximos responsables y tengan que ejecutar medidas restaurativas en el marco de su régimen de condicionalidad. El grueso de la población de comparecientes que deben ejecutar este tipo de medidas son de esta naturaleza, por lo que permitir que se desarrollen por iniciativas propias, reduciría en buena parte la carga económica de la JEP y del Estado.

La SE también ha sido clave, puesto que ha llevado a cabo la certificación de las medidas de aporte a la restauración. De acuerdo con los lineamientos de la JEP en esta materia, a la SE le corresponde el trabajo de dar fe de la realización de las medidas con contenido restaurativo, sin pronunciarse sobre el contenido reparador de los mismos (facultad que es exclusiva del juez).³⁰ Por tanto, la SE ha venido expidiendo certificaciones que dan cuenta de la participación de los comparecientes en los proyectos que presentan, con la expectativa de que después sean tomados en cuenta por los jueces. Es deseable que continúe esta tarea, incluyendo criterios claros de certificación solamente frente a medidas que prima facie se enmarquen de manera amplia dentro de algunas de las siete líneas restaurativas³¹ y haciendo énfasis en que es positivo que haya proyectos que cuenten con financiación externa a la Jurisdicción

e. Duración en el tiempo de los medidas de contribución a la restauración

Reto identificado:

Las sanciones propias impuestas por la JEP y el régimen de condicionalidad tienen una duración máxima establecida. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el sistema penal ordinario —donde la privación de la libertad implica una ejecución continua y permanente de la pena— las sanciones propias y el régimen de condicionalidad no se ejecutan de forma ininterrumpida. Esto plantea una pregunta en lo jurídico y en lo operativo: ¿Cómo debe contabilizarse el tiempo efectivamente cumplido por el compareciente en la ejecución de su sanción? La ausencia de una metodología clara para medir ese cumplimiento genera incertidumbre sobre la duración real de las sanciones y el régimen de condicionalidad y sobre cuándo puede considerarse que han sido ejecutadas en su totalidad.

30. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador–Restaurador (TOAR), 28 de abril de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Site-Assets/Paginas/Conozca-Los-lineamientos-en-materia-de-sancion-C3%B3n-propia-y-Trabajos-y-Obras-y-Actividades-con-contenido-Reparador---Restaurador/28042020%20VF%20Lineamientos%20Toars%20y%20SP.pdf>

31. No obstante, en conversaciones con comparecientes, gobiernos locales y organizaciones como el PNUD, surge una preocupación generalizada en cuanto a la falta de certeza frente a que ciertas tareas sean posteriormente validadas por la jurisdicción. En conversaciones con expertos que apoyan el trabajo de medidas de aporte a la restauración de comparecientes, se mencionó que se ha alertado a la Jurisdicción sobre el otorgamiento de certificaciones a comparecientes que efectivamente sí participaron en proyectos, pero cuya naturaleza no es del todo aquella que se podría predicar como restaurativa de los TOAR. Por ejemplo, el caso de un compareciente que certificó la realización de cursos de profesionalización e idiomas, que si bien sí contribuyen a su proceso de reincorporación y a garantizar la no repetición, no tienen una relación clara frente a la reparación.

Propuesta práctica para abordarlo:

Es importante establecer una regla clara sobre cómo debe contarse el tiempo de cumplimiento de las sanciones propias, diferenciando entre máximos responsables y quienes no lo son.

En el caso de los máximos responsables, se propone que el periodo de sanción (de 5 a 8 años) se cuente **desde la notificación de la sentencia**, y se exija su **cumplimiento en tiempo real**, sin tener en cuenta la duración efectiva de los TOAR ejecutados previamente. Es fundamental, en estos casos, **diferenciar entre el componente retributivo y el restaurativo** de la sanción. La SENIT 8 destacó que ambos componentes deben cumplirse para que se configure efectivamente la condición de máximo responsable. Por eso, al momento de descontar los TOAR que se hayan ejecutado antes de la sentencia, **ese tiempo solo podría restarse del componente restaurativo, y no del retributivo**.

En cambio, para quienes **no son máximos responsables**, el tiempo de cumplimiento de las medidas en el marco del régimen de condicionalidad debe contarse **desde la notificación de la resolución de renuncia** hasta que se cumpla, también en tiempo real, el periodo impuesto por la SDSJ. Dado que estas medidas tienen únicamente un **componente restaurativo**, el tiempo de ejecución de acciones restaurativas realizadas anticipadamente **puede descontarse del total del tiempo de ejecución exigido**, sin necesidad de distinguir entre componentes.

f. Retos frente a la reincorporación

Reto identificado:

Desde la firma del Acuerdo de Paz y la desmovilización de las extintas FARC, han transcurrido aproximadamente siete años durante los cuales los comparecientes han construido proyectos de vida productivos y establecido relaciones laborales y familiares como parte de su reincorporación³². En este contexto, es esencial garantizar que el cumplimiento de estas medidas de contribución a la restauración no origine ni agrave condiciones de vulnerabilidad que puedan comprometer el proceso de reincorporación ni las garantías de no repetición.

Propuesta práctica para abordarlo:

En general, se debe procurar que la ejecución de las medidas de contribución a la restauración no implique una cesación de las actividades laborales que ya vayan adelantando los comparecientes. Esto, no solamente a raíz de que las medidas no deberían obstaculizar el proceso de reincorporación de los comparecientes, sino también en la medida en que para el Estado es excesivamente alto costear el mínimo vital de los casi catorce mil comparecientes que ejecutarán estas obras. Lo anterior es especialmente importante para quienes no son máximos responsables, que representan el grueso de la población de comparecientes.

En esta medida es ideal que las medidas de contribución a la restauración se puedan ejecutar en horarios extralaborales, como por ejemplo, los fines de semana o en los horarios anteriores o posteriores a la jornada laboral. Además, es recomendable que

32. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Estado de Notificación ESTADOSJ.SDSJ.0001316.2023 – R. 3479, 2023.

los periodos que se asignen al cumplimiento consecutivo de estas medidas restauradoras no excedan el tiempo del periodo de vacaciones que puedan tener los comparecientes, en caso de que tengan contratos laborales activos.

	Reto	Propuesta práctica	Actores clave
 Conexidad con el daño	Falta de definición única de qué hace que una medida sea reparadora.	Correspondencia flexible con líneas restaurativas. Vincular cada acción restauradora con los macrodaños reconocidos en los macrocasos y las 7 líneas restaurativas.	SDSJ, Tribunal para la Paz, Secretaría Ejecutiva.
 Seguridad territorial	Imposibilidad de ejecutar TOAR en zonas de conflicto	Ordenar mapeos regulares de condiciones de seguridad y hacer traslados cortos y puntales de máximos comparecientes para hacer actos de alto contenido simbólico.	Ministerio de Defensa, Fuerza Pública, comunidad, Secretaría Ejecutiva y Tribunal para la Paz.
 Articulación con el sector privado	Lenguaje técnico y barreras de percepción que limitan la colaboración.	Lenguaje accesibles y espacios de diálogo adaptados al mundo empresarial; narrativa pública que resalte que apoyar los proyectos no implica reconocer responsabilidad; portafolios tipo de proyectos para iniciar conversaciones.	Secretaría Ejecutiva y presidencia de la JEP
 Presupuesto sostenible	Dependencia excesiva de cooperación internacional y del Gobierno Nacional.	Esquema mixto de tres tipos de proyectos: 1) diseñados y ejecutados por la JEP, 2) por externos (públicos/privados), 3) iniciativas propias de los comparecientes.	SDSJ, Tribunal para la Paz, Secretaría Ejecutiva, sociedad civil y comparecientes.
 Cómputo del tiempo de cumplimiento	Falta de metodología clara para medir el tiempo de ejecución de las sanciones y el régimen de condicionalidad	Diferenciar entre componentes retributivo y restaurativo: contar sanción de máximos responsables desde sentencia y descontar TOAR solo del restaurativo; para no máximos responsables, descontar ejecución anticipada íntegramente.	SDSJ, Tribunal para la Paz.
 Protección de la reincorporación	Medidas restaurativas no deben afectar la reincorporación de los comparecientes.	Ejecutar TOAR en horarios extralaborales; si requiere cesar actividad, brindar auxilios de vivienda, alimentación y transporte garantizando dignidad sin generar vínculo laboral.	Tribunal para la Paz.

En aquellos casos en los que los TOAR necesariamente requieran que el compareciente ponga fin a su actividad laboral, la JEP puede considerar la figura de auxilio de vivienda, alimentación y transporte, que permita brindarle al compareciente los medios necesarios para subsistir y unas condiciones mínimas de dignidad (que son fundamentales para la no repetición), sin darle una retribución económica por la ejecución del TOAR ni crear ningún tipo de relación laboral con el compareciente.

IV. Recomendaciones para fortalecer la narrativa que permita implementar los TOAR

Construir una narrativa clara e impactante es fundamental para poder implementar algunas de las soluciones pragmáticas a los retos que enfrenta la JEP frente a las medidas de aporte a la contribución. Esto permite que la legitimidad de la jurisdicción se fortalezca, aun cuando algunas de las medidas puedan poner en tensión algunos derechos o los deseos de víctimas y comparecientes. En la medida en que la justicia transicional, no solo en Colombia, sino en el mundo tiene como margen los límites en recursos, es indispensable **moderar las expectativas de las personas involucradas**.

Algunos de los puntos frente a los que sería deseable fortalecer la narrativa son los siguientes:

- *El éxito de la JEP es el éxito de la justicia transicional en el mundo:* El Acuerdo de Paz en Colombia es el último ejemplo que ha habido en el mundo de la implementación de una justicia transicional negociada. Negociadores y académicos en todo el mundo tienen sus ojos puestos sobre la JEP para fundamentar y defender el actual paradigma de la justicia transicional. Por esta razón, el éxito de la JEP es el éxito de la justicia transicional en el mundo y la esperanza para que países en conflicto puedan superar situaciones de violencia. Esta narrativa debe ser reforzada de cara a la comunidad internacional y las instituciones del Estado para reiterar su apoyo a la JEP.
- *La JEP hace parte de un sistema integral y su principal objetivo es el de impartir justicia:* La JEP no actúa sola: es parte de un Sistema Integral que busca verdad, justicia, reparación y no repetición. Su mandato principal es impartir justicia y **contribuir** a la restauración de lo ocurrido, complementando —no reemplazando— los mecanismos de reparación para las víctimas. En esta medida, la vocación restauradora de la JEP, aun cuando aporta a la reparación de las víctimas, lo hace desde una perspectiva macro y no necesariamente de forma directa.
- *La disminución de la violencia es uno de los fines primordiales del Acuerdo de Paz y por eso mismo la JEP no puede implementar las medidas de contribución a la reparación de manera que incentive a los comparecientes a retomar las armas o a poner en riesgo su proceso de reincorporación:* En este marco, la JEP tiene la responsabilidad de implementar las medidas de manera que no genere incentivos contrarios a ese objetivo central.

Esto implica que la ejecución de los proyectos no puede poner en riesgo los avances en la reincorporación de los comparecientes al apartarlos de sus trabajos, sepa-

rarlos de sus familias o que se vean forzados a desplazarse a zonas en las que haya conflicto activo, y que representen riesgos para su seguridad. En otras palabras, **no se puede reparar obstaculizando** el proceso de reincorporación ni debilitando la confianza en la transición hacia la vida civil. Por el contrario, y como se ha venido reiterando en el documento, existen mecanismos y formas que permiten que la JEP cumpla con sus objetivos sin comprometer el proceso de reincorporación de los comparecientes: i) aplicar la concepción de macrodaño al diseño y desarrollo de las medidas de restauración que permita flexibilizar la ejecución de estos proyectos; ii) contrastar la información de seguridad del país con el lugar de residencia de los comparecientes a la hora de asignar los proyectos a los que estos estarían vinculados y iii) ampliar la gama y oferta de proyectos restaurativos involucrando a actores externos como el sector privado y los gobiernos locales que permita enlazar, de una mejor manera, a los comparecientes con los proyectos.

- *La justicia transicional tiene que operar de la mejor manera posible dentro de los límites reales de los recursos que tiene:* La justicia transicional debe ser ambiciosa, pero también eficaz, y eso implica operar de la mejor manera posible dentro de los límites reales de los recursos con los que cuenta. Lejos de ser una limitación al espíritu del Acuerdo, esta conciencia práctica permite a la JEP concentrar sus esfuerzos. Que la JEP funcione bien es positivo para todos —incluidas las víctimas—, porque fortalece la legitimidad del sistema, aumenta la confianza en las instituciones y demuestra que la justicia transicional puede ser una herramienta real para la construcción de paz.



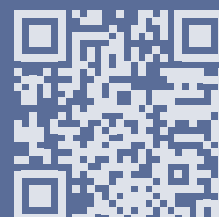
INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS

El Instituto para las Transiciones Integradas (IFIT) es una organización no gubernamental, internacional e independiente que ofrece análisis exhaustivo y apoyo técnico a actores nacionales involucrados en procesos de diálogo y/o transición. El trabajo principal de IFIT es servir como un recurso experto en el desarrollo de soluciones integradas para esfuerzos liderados localmente. IFIT ha apoyado diálogos y transiciones en países como Afganistán, Colombia, El Salvador, Gambia, Libia, México, Nigeria, Sri Lanka, Sudán, Siria, Túnez, Ucrania, Uzbekistán, Venezuela y Zimbabue.

© 2025 Instituto para las Transiciones Integrales

Recinte Modernista de Sant Pau
Pabellón Sant Leopold
Carrer de Sant Antoni Maria Claret, Num. 167
08025 Barcelona, España

www.ifit-transitions.org
info@ifit-transitions.org



Escanear para
más información