

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4094

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA IMPLEMENTAR EL ARREGLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO PARA LA EJECUCIÓN DE LOS COMPONENTES DE LAS SANCIONES PROPIAS Y MEDIDAS DE CONTRIBUCIÓN A LA REPARACIÓN

Departamento Nacional de Planeación
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio de Defensa Nacional
Agencia para la Reincorporación y la Normalización
Agencia de Renovación del Territorio
Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas
Jurisdicción Especial para la Paz

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 21 de junio de 2022

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Wilson Rufz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Rufz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Susana Correa Borrero
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Carmen Ligia Valderrama Rojas
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Angélica María Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Guillermo Antonio Herrera Castaño
Ministro del Deporte

Tito José Crissien Borrero
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Laura Milena Pabón Alvarado
Subdirectora General de Prospectiva y
Desarrollo Nacional (E)

Amparo García Montaña
Subdirectora General del Sistema General de
Regalías

Yesid Parra Vera
Subdirector General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación (E)

Lorena Garnica De La Espriella
Subdirectora General de Descentralización y
Desarrollo Territorial

Resumen ejecutivo

El presente documento de lineamientos de política tiene por objeto implementar el arreglo institucional del Estado para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. Esta política se enmarca en los esfuerzos del Gobierno nacional para consolidar una paz con legalidad, concentrándose en las víctimas, atendiendo los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición. Adicionalmente, se sustenta en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad y la Política de Paz con Legalidad*¹; el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo Final); el Acto Legislativo 01 de 2017²; y, la Ley 1957 de 2019³.

Bajo este contexto es importante resaltar que el Gobierno nacional permanentemente ha adelantado actividades con el propósito de garantizar la centralidad de las víctimas en los procesos de justicia transicional y posibilitar el goce efectivo de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición. Teniendo en cuenta lo anterior y, dado que dentro del proceso judicial especial adelantado por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) se aproxima la etapa de imposición de las primeras sanciones propias a los comparecientes, ante esta instancia, que han sido imputados⁴, se requiere poner en marcha un arreglo institucional del Estado, principalmente entre el Gobierno nacional y la JEP, respetando las competencias de todas las entidades, para facilitar la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación que estarán en cabeza de los mencionados comparecientes.

Para cumplir con este propósito, el presente documento CONPES traza la ruta operativa para implementar el arreglo institucional del Estado, principalmente entre el Gobierno nacional y la JEP, para la ejecución de los mencionados componentes y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP. Estos lineamientos de política plantean tres objetivos específicos: (i) fortalecer los mecanismos de articulación institucional del Estado para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP; (ii)

¹ Ley 1955 de 2019.

² Acto Legislativo 01 de 2017, por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030428>>.

³ Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

⁴ Al respecto ver el comunicado 037 de 2022 de la JEP <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Con-el-inicio-de-las-audiencias-de-reconocimiento.-la-JEP-se-acerca-la-imposici%C3%B3n-de-primeras-sanciones.aspx>.

clarificar las competencias institucionales en la Rama Ejecutiva y las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP; y (iii) implementar una oferta gubernamental adecuada para ejecutar los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, en el marco de las funciones jurisdiccionales de la JEP.

Los objetivos específicos de la política se concretarán en la ejecución de un conjunto de acciones dentro de un horizonte de cinco años de 2022 a 2026, con recursos indicativos de 1.852 millones de pesos, y serán implementadas por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Las acciones contenidas en el plan de acción y seguimiento que acompaña a este documento, así como las recomendaciones que se formulan en la política, se desarrollarán con recursos de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector participante. La elaboración de estos lineamientos de política es producto de una labor interinstitucional y conjunta entre los actores del Gobierno nacional y la JEP.

Clasificación: I38, K19.

Palabras clave: justicia transicional, sanciones propias, medidas de contribución a la reparación, oferta gubernamental adecuada, víctimas, paz, Jurisdicción Especial para la Paz, Acuerdo de Paz.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	9
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	11
2.1. Antecedentes.....	11
2.2. Justificación.....	19
3. MARCO CONCEPTUAL	21
4. DIAGNÓSTICO	29
4.1. Insuficiente articulación interinstitucional del Estado.....	29
4.1.1. Insuficiente articulación entre la JEP y el Gobierno nacional	30
4.1.2. Insuficiente articulación entre las entidades del Gobierno nacional	32
4.1.3. Insuficiente articulación del Gobierno nacional, la JEP y agentes interesados	33
4.2. Insuficiente precisión de competencias institucionales en la Rama Ejecutiva y de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP	37
4.2.1. Falta de instrumentos normativos para la clarificación de competencias en la Rama Ejecutiva para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP	38
4.2.2. Falta de lineamientos conjuntos (Gobierno–JEP) para definir las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP	41
4.3. Ausencia de la identificación, adecuación e implementación de la oferta gubernamental para los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, en el marco de las funciones jurisdiccionales de la JEP	43
4.3.1. Falta de criterios interinstitucionales entre Gobierno y la JEP para identificar los planes, programas y proyectos que servirán para implementar los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP	44
4.3.2. Identificación parcial dentro de la oferta gubernamental nacional y territorial de planes, programas y proyectos que servirían para implementar los componentes de	

las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP	45
4.3.3. Falta de adecuación e implementación de los planes, programas y proyectos para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP	47
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	48
5.1. Objetivo general	48
5.2. Objetivos específicos	48
5.3. Plan de acción	48
5.3.1. Fortalecer los mecanismos de articulación institucional del Estado para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP	49
5.3.2. Clarificar las competencias institucionales en la Rama Ejecutiva y las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP	51
5.3.3. Implementar la oferta gubernamental adecuada para ejecutar los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, en el marco de las funciones jurisdiccionales de la JEP	52
5.4. Seguimiento	54
5.5. Financiamiento	55
6. RECOMENDACIONES	57
ANEXOS	59
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	59
BIBLIOGRAFÍA	60

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cronograma de seguimiento.....	54
Tabla 2. Financiamiento estimado de la política	55
Tabla 3. Costos indicativos por entidad	56

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
CONPES	Consejo Superior de Política Económica y Social
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
CPI	Corte Penal Internacional
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LEAJEP	Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz
PIRC	Plan integral de Reparación colectiva
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PNARIV	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas
PMI	Plan Marco de Implementación
RRI	Reforma Rural Integral
RUV	Registro Único de Víctimas
SIJT	Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
TOAR	Trabajos, obras o actividades con contenido reparador
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno nacional ha realizado importantes esfuerzos para consolidar una paz con legalidad garantizando la centralidad de las víctimas, bajo los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición. Esos esfuerzos se han adelantado conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* y la *Política de paz con legalidad*,⁵ y en el marco del Acuerdo Final, el Acto Legislativo 01 de 2017⁶ y la Ley 1957 de 2019⁷.

En el marco de la construcción de paz, el Gobierno nacional expidió la Política pública de *Paz Con Legalidad (2018-2022)*, que ratificó el compromiso institucional con la paz y la justicia de los colombianos. Para la implementación de esta política, con el liderazgo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), se sentaron las bases de la articulación entre el Gobierno nacional y las entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Adicionalmente, desde la justicia transicional también se han hecho numerosos esfuerzos para consolidar lineamientos, mecanismos y espacios que permitan conocer la verdad, reparar a las víctimas y establecer la responsabilidad de quienes ocasionaron daños en el marco del conflicto. En ese sentido, el Estado colombiano demuestra su compromiso de garantizar el principio de centralidad de las víctimas y su derecho a la justicia.

En este contexto, La JEP, como el órgano competente para administrar justicia del SIVJRNR y único intérprete judicial autorizado de la legislación transicional que implementa el Acuerdo Final, es la encargada de imponer sanciones o medidas de reparación sobre los comparecientes. A través de las decisiones de la JEP se busca: (i) brindar seguridad jurídica y garantizar el derecho a la justicia a las víctimas y comparecientes; (ii) asegurar la participación de las víctimas y comparecientes en el proceso; (iii) determinar las sanciones y medidas a imponer, definiendo el contenido sustantivo de sus componentes, y los elementos de viabilidad y sostenibilidad para su ejecución.

El proceso judicial especial adelantado por la JEP se acerca la etapa de imposición de las primeras sanciones propias y medidas de contribución a cargo de los

⁵ Ley 1955 de 2019. Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

⁶ Acto Legislativo 01 de 2017, por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030428>.

⁷ Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

comparecientes ante esta instancia⁸. Teniendo en cuenta lo anterior, se requiere poner en marcha un arreglo institucional del Estado, principalmente entre el Gobierno nacional y la JEP que respete las competencias de todas las entidades, para facilitar la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP. Para implementarlo, este documento CONPES plantea tres objetivos específicos: (i) fortalecer los mecanismos de articulación institucional del Estado para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP; (ii) clarificar las competencias institucionales en la Rama Ejecutiva y las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP, y (iii) implementar una oferta gubernamental adecuada para ejecutar los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, en el marco de las funciones jurisdiccionales de la JEP.

Estos objetivos específicos se concretarán por medio de la ejecución de un conjunto de acciones en un horizonte de cinco años, con recursos indicativos de 1.852 millones de pesos. Las acciones serán implementadas por la CPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, y son las que se detallan en el Plan de Acción y Seguimiento que acompaña a este documento. Tanto el Plan de Acción y Seguimiento, como las recomendaciones que se formulan acá, se desarrollarán con recursos de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo, de cada sector participante.

La elaboración de estos lineamientos de política fue producto de una labor interinstitucional entre el Gobierno nacional y la JEP. Sobre el alcance del documento es preciso mencionar tres consideraciones.

En primer lugar, en los distintos ámbitos de la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, está garantizada la participación de las víctimas y de los comparecientes. Por tal motivo, el presente documento no pretende condicionar su participación, la cual está regulada en las Leyes 1922 de 2018⁹ y 1957 de 2019. De igual manera, el documento no sustituye los componentes de justicia del Acuerdo Final, ni su desarrollo normativo. En este sentido, es imperativo reiterar que, en el marco del procedimiento judicial ante la JEP, las víctimas son el centro del proceso.

⁸ Al respecto ve el comunicado 037 de 2022 de la JEP <<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Con-el-inicio-de-las-audiencias-de-reconocimiento.-la-JEP-se-acerca-la-imposici%C3%B3n-de-primeras-sanciones.aspx>>.

⁹ Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz.

En segundo lugar, el arreglo institucional que se deriva de la ejecución de las acciones del presente documento CONPES no agota las condiciones que se requieren para la implementación de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. En efecto, dichas condiciones requieren de un proceso más amplio, en el que estarán involucrados la JEP, la Rama Ejecutiva y otros agentes interesados.

En tercer lugar, el proceso de identificación, adecuación e implementación de la oferta gubernamental para implementar los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, no se realiza en este documento de política. Lo anterior será producto del desarrollo de las tres líneas estratégicas que este documento presenta para dar cumplimiento a lo establecido, especialmente, por los artículos 38, 135 y 136 de la Ley 1957 de 2019 y demás textos normativos concordantes.

El documento está conformado por seis secciones. La primera es esta introducción. La segunda contiene los antecedentes y la justificación de la presente política. La tercera presenta el marco conceptual y los principios que orientan el análisis y recomendaciones de la política. En la cuarta sección se expone el diagnóstico del estado actual para la implementación de las sanciones propias y de las medidas de contribución a la reparación. El quinto capítulo incorpora los objetivos de política, las acciones para su consecución y los responsables de su ejecución. Finalmente, el documento termina con recomendaciones a los miembros del CONPES dirigidas a mejorar los mecanismos de articulación existentes y contribuir al fortalecimiento de la justicia transicional en el país.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes

El Gobierno nacional, en su ineludible compromiso con la implementación de la paz, ha formulado y fortalecido las políticas y los diferentes instrumentos normativos para garantizar una paz integral, como un derecho fundamental, en el marco de lo consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política. A manera de ejemplo, el Gobierno promovió y sancionó la Ley 2078 de 2021¹⁰, con el fin de extender por diez años la vigencia de la Ley 1448 de 2011¹¹, que establece las medidas de atención, asistencia y reparación

¹⁰ Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia.

¹¹ Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

integral a las víctimas del conflicto armado interno. Igualmente, prorrogó los decretos ley étnicos 4633¹², 4634¹³, y 4635¹⁴ de 2011.

De la misma forma, el Gobierno nacional formuló el Documento CONPES 4031¹⁵ aprobado en 2021, el cual desarrolla la *Política nacional de atención y reparación integral a las víctimas* con un horizonte a 10 años, guardando relación con la prórroga de la ley establecida a través de la Ley 2078 de 2021¹⁶. Lo anterior, implicó la necesidad de revisar y ajustar el universo de víctimas, demarcar los lineamientos para su atención y reparación integral, así como definir metas concretas, costos asociados y mecanismos de seguimiento. Como resultado de ello, dicho documento CONPES buscó optimizar el acceso de las víctimas del conflicto armado a las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación a partir de la actualización de las orientaciones del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV), involucrando tanto a entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas como a entidades del SIVJNR. Con esta apuesta del Gobierno nacional, el cumplimiento de los compromisos planteados en el Acuerdo Final ha estado centrado en la necesidad de que, a través de planes, programas y proyectos se propenda al resarcimiento del daño causado a las víctimas con ocasión del conflicto.

Además, este documento de política introdujo varias acciones encaminadas a la planeación de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador (TOAR) y las sanciones propias, cuya formulación ha liderado el Gobierno nacional, a través de la CPEC. En efecto, la acción 4.16 del Documento CONPES 4031, a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se concentra en el diseño de un plan de acción que facilite la articulación interinstitucional entre el SIVJNR y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), enmarcado en catorce acciones que involucran esfuerzos conjuntos entre los sistemas. Entre estas, la acción 4.22, a cargo de la JEP, busca contribuir a operativizar los TOAR y las sanciones propias, de manera que logren alinearse con la política de víctimas en materia, por ejemplo, de la planeación nacional y territorial.

¹² Decreto Ley 4633 de 2011, por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

¹³ Decreto Ley 4634 de 2011, por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.

¹⁴ Decreto Ley 4635 de 2011, por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

¹⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf>

¹⁶ Ley 2078 de 2021, por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia.

Por su parte, la acción 4.23, también responsabilidad de la JEP se orienta hacia la asistencia técnica a las autoridades locales, cuyo objetivo consiste en poner en conocimiento del territorio tanto el contenido como el alcance de los TOAR, que harán parte de las sanciones propias que imponga el Tribunal para la Paz, desde julio de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2031.

Como política de Estado, el Gobierno nacional ha realizado diferentes esfuerzos dentro de un marco de justicia transicional y posibilitando el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición. En el marco de esos procesos institucionales, se expidió la Ley 975 de 2005¹⁷, conocida como *Ley de Justicia y Paz*, la cual estableció un marco jurídico en materia de justicia transicional, cuyo objetivo era conceder una pena alternativa a miembros de grupos armados al margen de la ley por la contribución a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas, con el propósito de aportar de manera efectiva a la consecución de la paz nacional. Por otra parte, con la Ley 1448 de 2011 se logró definir las medidas de atención, asistencia, y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, desde los ámbitos judicial, administrativo, social, económico, individual, y colectivo.

Con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en 2016 se creó, en aras de velar por la centralidad y el goce efectivo de derechos de las víctimas, el SIVJRN. El punto 5 del Acuerdo contempló cinco componentes del Sistema Integral¹⁸ que, como mecanismos y medidas de justicia transicional, cumplen dicho objetivo, entre los que se encuentra la creación de la JEP. Adicionalmente, definió ciertos principios básicos del componente de justicia; los contenidos, alcances, y límites de la concesión de amnistías e indultos; el procedimiento, órganos y sanciones del sistema; las medidas de reparación integral; y, el compromiso con la promoción, respeto y la garantía de los derechos humanos.

A finales del 2016, la Ley 1820¹⁹ definió las disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales diferenciados, en el marco de la implementación del Acuerdo Final. Esta norma definió que dichas disposiciones hacen parte del SIVJRN en la

¹⁷ Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

¹⁸ Los componentes del Sistema Integral son: (i) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; (ii) la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado; (iii) la Jurisdicción Especial para la Paz; (iv) las Medidas de reparación integral para la construcción de paz; y, (v) las Garantías de No Repetición.

¹⁹ Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.

medida en que se adopten brindando seguridad jurídica y satisfagan los derechos de las víctimas.

En 2017, el Estado colombiano, mediante Acto Legislativo 01²⁰, incluyó un nuevo título transitorio a la Constitución Política, por medio del cual se dispusieron una serie de normas para dar sustento jurídico a la creación del SIVJRNR. El Acto Legislativo de referencia, a través del artículo 5 ° transitorio, creó la JEP con el objeto de administrar justicia en procura de la protección de los derechos de las víctimas; aportar a la verdad; y, contribuir al logro de una paz estable y duradera. El texto normativo también definió las condiciones por las cuales se puede aplicar la sustitución de la sanción penal, la función restaurativa y reparadora que deben tener las sanciones, su clasificación (propias, alternativas u ordinarias), y su cumplimiento por parte de los comparecientes. Además, se planteó un tratamiento diferenciado, equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico, para Agentes del Estado²¹ que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de este. Se determinó así, que se trata de una política de Estado encaminada a materializar el derecho y deber de la paz, vinculante para todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado²².

El contenido del Acuerdo Final será parámetro obligatorio de interpretación, y referente de desarrollo y validez en lo relacionado con normas de Derecho Internacional Humanitario, derechos fundamentales, o aquello que resulte conexo con los dos anteriores. De acuerdo con el Acto Legislativo 02 de 2017²³, lo anterior resulta trascendental en el marco de la implementación normativa del Acuerdo Final, pues obliga a todas las instituciones y autoridades del Estado, según el artículo 1 °, a cumplir de buena fe y de forma

²⁰ Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.

²¹ Se entiende por Agentes del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como Miembro de las Corporaciones Públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios, que hayan participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado (Artículo 17 del Acto Legislativo 1 de 2017). Disponible en <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030428>

²² La referencia a la paz está a lo largo de toda la Constitución: el artículo 22 que reconoce la paz como un derecho y deber que debe ser cumplido por todos los colombianos; el artículo 95 sobre los deberes de las personas al logro y mantenimiento de la paz; y los artículos 12 y 13 transitorios que habilitaron al Gobierno Nacional para adoptar medidas de diferente tipo encaminadas a la reintegración social y política de grupos guerrilleros vinculados a procesos de paz, entre otros. La Corte Constitucional ha manifestado que la paz tiene una triple connotación como un valor, un derecho y un deber. Un valor por cuanto es el fundamento y el fin esencial del Estado que irradia toda la actividad de las autoridades públicas.

²³ Acto Legislativo 02 de 2017, "Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera".

coherente e integral su contenido, sus compromisos, y su espíritu bajo los principios de integralidad y progresividad.

En 2018, entró en vigor la Ley 1922²⁴ y definió las reglas de procedimiento aplicables a la JEP. Se establecieron los parámetros de participación de las víctimas; el régimen probatorio; cuestiones procesales que deben seguirse en caso de reconocimiento de verdad y responsabilidad y, en caso de ausencia de reconocimiento de verdad; las garantías procesales para los comparecientes; criterios para la graduación de las sanciones, y finalmente, los organismos y monitoreo del cumplimiento de estas.

Posteriormente, en 2019, entró en vigor la Ley Estatutaria 1957²⁵ que delimita aspectos fundamentales de la administración de justicia a cargo de la JEP. Mediante esa ley se estableció la obligación a cargo del Gobierno nacional de promover y poner en marcha las medidas necesarias que contribuyan con la satisfacción de las víctimas y las comunidades, a cargo de quienes cometieron daños en el marco del conflicto, mediante acciones concretas de reparación²⁶. También dispuso que quienes recibirían las denominadas sanciones propias son los partícipes determinantes que hayan reconocido responsabilidad y verdad exhaustiva, detallada y plena, frente a las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario y violaciones graves a los Derechos Humanos. Igualmente, señaló que el Gobierno nacional brindará a la JEP el apoyo que se requiera para el cabal cumplimiento de sus funciones²⁷.

Adicionalmente, estableció que la JEP es la entidad competente para determinar las condiciones de restricción efectiva de libertades y derechos que garanticen el cumplimiento de las sanciones propias, las cuales no pueden consistir en ningún caso en cárcel o prisión o medidas de aseguramiento que se entiendan como equivalentes. Al respecto de la sanción, deberá garantizarse la restricción efectiva de libertades y se precisó que dicha sanción consiste en mecanismos adecuados de monitoreo y seguimiento que permitan garantizar el cumplimiento efectivo de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. Además, le corresponde al Tribunal para la Paz de la JEP, definir, de manera concreta, los espacios territoriales donde estarán ubicadas las personas sancionadas, durante la ejecución y cumplimiento de sanciones propias, los cuales tendrán

²⁴ Ley 1922 de 2018, por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz.

²⁵ Ley 1957 de 2019 Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

²⁶ Artículo 38 de la Ley 1957 de 2019. Disponible en <https://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036085>.

²⁷ Parágrafo 2 del artículo 112 de la Ley 1957 de 2019.

un tamaño máximo equivalente al de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización²⁸. Por su parte, para los comparecientes miembros de la Fuerza Pública que se les imponga la restricción efectiva de la libertad a través de la sanción propia, se estableció que la fijación de su residencia será en Unidades Militares o Policiales cercanas al lugar de cumplimiento de la sanción²⁹.

El Acuerdo Final, estableció en el punto 5.1.2 numeral 6.2., que las actividades de seguimiento y verificación del cumplimiento de las sanciones que imponga la JEP, podrían ser adelantadas por un componente específico de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas. De igual manera, en el punto 6.3.3 se determinó el mandato de verificar el proceso de reincorporación y medidas de seguridad de los exintegrantes de las FARC-EP. La Ley 1957 de 2019 previó que, con el fin de realizar el monitoreo, para el seguimiento y verificación del cumplimiento de las sanciones impuestas la JEP podría apoyarse en un mecanismo internacional. Este mecanismo será un componente específico de la Misión Política de verificación de las Naciones Unidas³⁰.

En ese sentido, desde el Gobierno nacional se ha propiciado la coordinación y apoyo para la ampliación de las funciones de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. A raíz de las gestiones adelantadas, el 13 de enero del 2021 el Gobierno solicitó formalmente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la ampliación del mandato de la Misión. En especial, se solicitó que se añadiera al mandato la tarea de verificar el cumplimiento de las sanciones denominadas propias de la JEP, tal como se prevé en el Acuerdo Final de Paz. Esta aprobación se dio a través de la Resolución 2574 del 11 de mayo de 2021, prorrogada por la Resolución 2603 del 29 octubre del 2021. Allí se dispuso que las autoridades estatales colombianas deben establecer las condiciones necesarias para el cumplimiento de las sanciones propias, y se reconoció la función de coordinación que desempeña la CPEC en la materia.

Con respecto al componente restaurativo de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, el ordenamiento jurídico estableció que los proyectos que presenten los comparecientes deben tener un mecanismo de consulta con los representantes de las víctimas ubicadas en el lugar geográfico en el que se vayan a ejecutar las sanciones. No obstante, se dejó claridad de que el Tribunal tendrá plena

²⁸ Artículo 127 de la Ley 1957 de 2019.

²⁹ Ibid.

³⁰ La Ley 1957 de 2019, en ese punto, agrega que el mecanismo entraría “en funcionamiento una vez concluidas las funciones de la Misión de Naciones Unidas encargada de verificar el cese al fuego bilateral y definitivo, en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia” (art. 111, numeral 12).

autonomía para decidir sobre los proyectos³¹. El Gobierno por su parte, tiene la responsabilidad de promover las medidas para que los causantes de daños en el marco del conflicto y, aquellos que resulten obligados conforme al ordenamiento jurídico, puedan hacer parte de acciones específicas de reparación.

Al tratarse de una Ley Estatutaria, la 1957 de 2019, tuvo control previo y automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, contrastando su articulado con la Constitución y expuso ese análisis en la Sentencia C-080 de 2018³². Dentro de las precisiones de mayor relevancia se encuentra que la JEP podrá requerir ayuda de las tres ramas del poder público, en el marco del principio de colaboración armónica. Adicionalmente, estableció, en cuanto a las disposiciones sobre el componente restaurativo de las sanciones propias³³, que la JEP podrá ejercer facultades de certificación y valoración de los TOAR que realicen los comparecientes cuando cumplan esta función restaurativa y respeten las tradiciones y costumbres étnicas y culturales de las diferentes comunidades. Por otro lado, precisó que le corresponde a la JEP, como autoridad judicial, definir y autorizar los desplazamientos de todos los sancionados con reglas estrictas supervisadas por la referida jurisdicción especial.

En ese mismo sentido, indica la Corte Constitucional, que las sanciones propias o restaurativas deben estar dirigidas a restaurar el daño causado y también implican restricciones efectivas de derechos y libertades, las cuales deben contar con supervisión estricta por parte de la JEP. Lo anterior, sin perder de vista que la Corte Constitucional es clara en que los lugares donde residan los comparecientes durante el cumplimiento de las sanciones deben cumplir condiciones adecuadas de habitabilidad y dignidad. De igual forma, se establece como prioritaria, la implementación de programas de reparación colectiva, además de un régimen de condicionalidad mayor al de los delitos amnistiables para los comparecientes que están comprometidos en la presunta comisión de crímenes graves. De otro lado, con respecto al derecho de participación de las víctimas, la Corte Constitucional señala que para una correcta ponderación entre los derechos de las víctimas y los de los procesados, la JEP debe utilizar mecanismos de representación colectiva de las víctimas.

En 2019, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-588 de 2019, mediante la cual se declaró inexecutable, con efectos diferidos, el aparte de los artículos 194 y

³¹ Artículo 141 de la Ley 1957 de 2019.

³² Sentencia C-080 de 2018 Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-080-18.htm>

³³ Aplicables a quienes reconozcan verdad exhaustiva, detallada y plena en la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.

208, referidos a la vigencia por 10 años, de la Ley 1448 de 2011, cuyo efecto sería la pérdida de vigencia de la política de víctimas a partir de 2022. Atendiendo a que la Ley 1448 de 2011 constituía un mecanismo necesario para garantizar efectivamente los derechos fundamentales de las víctimas, la Corte Constitucional exhortó al Congreso para que prorrogara la ley o adoptara las medidas que considerara necesarias para evitar la afectación de los derechos de las víctimas. Asimismo, la Sentencia C-588 de 2019, estableció que la Ley 1448 de 2011 constituye el componente de reparación del SIVJRNR.

En cumplimiento de los compromisos pactados en el Acuerdo Final, la primera aproximación de una política para garantizar la reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil, se materializó en el Documento CONPES 3931 *Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP*³⁴ aprobado en 2018. Esta política planteó entre sus líneas de acción: (i) emprender procesos de articulación interinstitucionales efectivos para la reincorporación; (ii) fortalecer el tejido social a través de la promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio; (iii) acceder a recursos y mecanismos para la estabilización y proyección económica y social; y (iv) generar condiciones para el acceso y atención de los derechos fundamentales e integrales. De esta forma, se promovieron acciones que han permitido avanzar en la reincorporación social, económica, individual y colectiva de exintegrantes de las FARC-EP, lo que ha marcado una ruta de acción para la plena garantía de sus derechos ciudadanos, buscando asegurar una paz estable y duradera. Bajo esta premisa, se ha buscado el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la efectiva reincorporación a la vida social de exintegrantes de las FARC-EP, teniendo en cuentas sus intereses y necesidades.

Ahora bien, con el objetivo de promover la sostenibilidad y coherencia de todas las políticas orientadas a construir una paz estable y duradera, se formuló el Documento CONPES 3932 *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*³⁵ aprobado en 2018. Este documento vinculó los compromisos del Plan Marco de Implementación (PMI)³⁶ con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de políticas públicas del Estado hasta 2031³⁷.

³⁴ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3931.pdf>

³⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

³⁶ El Plan Marco de Implementación es un instrumento que toma los contenidos explícitos del Acuerdo Final y los organiza en una estructura de punto, pilar, estrategias, líneas de acción, metas trazadoras, productos, indicadores, vigencia y responsables.

³⁷ Plazo establecido por este instrumento para cumplir varias de las medidas establecidas en el mismo.

Además, para asegurar la transparencia durante el proceso de la construcción de paz se definieron mecanismos de información que permiten el seguimiento de los recursos invertidos en la implementación del Acuerdo Final y los avances obtenidos. Lo anterior, reconociendo la importancia de armonizar las nuevas instancias creadas por el Acuerdo Final con las entidades de Gobierno del orden nacional y territorial. Esto muestra la congruencia y necesidad de articular adecuadamente la institucionalidad existente para el cumplimiento efectivo de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final.

2.2. Justificación

La presente política busca dar continuidad a los avances realizados por el Gobierno nacional para garantizar una paz con legalidad. El presente documento busca atender la necesidad de implementar el arreglo institucional del Estado para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes, ante la JEP. Esto se traducirá en el robustecimiento de la coordinación entre las entidades involucradas, así como el aseguramiento de las condiciones que permitan la ejecución de las sanciones o medidas de contribución a la reparación. Lo anterior, responde, además, al elemento de atención y reparación a las víctimas establecido en el Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.

En virtud de la firma del Acuerdo Final y con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2017, se fortaleció³⁸ el sistema de justicia transicional en el país. La JEP, como el órgano competente para administrar justicia y único intérprete judicial autorizado de la legislación transicional que implementa dicho Acuerdo, conoce de las conductas cometidas en relación, por causa o con ocasión del conflicto armado y, en especial, de las que se constituyen en graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos. Así, se busca satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad sobre lo ocurrido en el marco del conflicto, proteger los derechos de las víctimas y contribuir al logro de una paz estable y duradera.

Estos objetivos se aseguran a través de la competencia privativa de la JEP para emitir decisiones en las que se establezca la responsabilidad o no de los comparecientes y se definan los componentes de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación. Además, se determina la imposición de sanciones o la atribución de otros

³⁸ El Sistema se adoptó inicialmente por medio de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

tratamientos especiales de justicia, que tendrán la mayor función restaurativa y reparadora posible del daño causado. En la imposición de sanciones, que pueden ser propias, alternativas u ordinarias, las sentencias deben establecer de manera precisa, cuál es el contenido de la sanción, sus componentes reparador-restaurador, las condiciones de restricción efectiva de derechos y libertades, cuando procedan, el lugar donde esta se ejecutará, las condiciones y efectos de las sanciones impuestas a delitos no amnistiabiles³⁹. Los enfoques diferenciales y, en suma, una oferta que garantice la centralidad de las víctimas.

A su vez, el Gobierno nacional tiene la obligación constitucional⁴⁰ de prestarle los auxilios necesarios a la JEP, de acuerdo con las leyes, para la efectividad de sus decisiones, en virtud del principio de colaboración armónica de los poderes del Estado. En virtud de la Ley 1957 de 2019, el Gobierno nacional debe promover y poner en marcha las medidas necesarias para que quienes ocasionaron daños en el marco del conflicto, puedan generar acciones concretas de reparación. Así, se debe asegurar que los comparecientes que defina la JEP, de acuerdo con el orden jurídico, dentro de quienes se incluye a quienes hayan reconocido su responsabilidad en la comisión de estos daños y que hayan expresado su voluntad de satisfacer los derechos de las víctimas y las comunidades, puedan generar acciones específicas de reparación, conforme a las condiciones legales.

De esta forma, el Gobierno nacional ha concentrado sus esfuerzos en la operativización de los distintos mecanismos, instancias y recursos para la implementación de las sanciones, buscando así un esquema robusto de justicia transicional. Esto, en la medida en que el desarrollo de los procesos de la JEP, y en especial el nuevo modelo de justicia transicional y su puesta en marcha, requiere una adecuación institucional que facilite la implementación de componentes que convergen en el proceso judicial. En efecto, esto denota la necesidad de un arreglo institucional estatal que responda a los particulares retos y coyunturas relacionados con la implementación de los componentes, principalmente, de las

³⁹ La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) tiene competencia para imponer tres tipos de sanciones. La aplicación de cada una dependerá del grado de reconocimiento de la verdad y la responsabilidad, así como del momento en el que se realice dicho reconocimiento. Los tipos de sanciones que componen este régimen diferenciado de sanciones son: (i) las sanciones ordinarias, que se impondrán cuando no exista reconocimiento de verdad y responsabilidad en ninguna etapa del procedimiento surtido ante la JEP y tendrán una duración de 15 a 20 años; (ii) las sanciones alternativas, cuando el reconocimiento de verdad y responsabilidad se realiza de forma tardía, pero en todo caso antes de que el Tribunal dicte sentencia y cuya duración estará entre los 5 y 8 años; y (iii) las sanciones propias, cuando el reconocimiento se realiza ante la Sala de Reconocimiento, cuya duración está entre los 5 y 8 años en relación con las funciones reparadoras y restauradoras. Las sanciones propias y alternativas tendrán una duración de entre 2 y 5 años para quienes no hayan tenido una participación determinante en las conductas más graves y representativas.

⁴⁰ De acuerdo con el numeral 1 del artículo 201 de la Constitución Política, corresponde al Gobierno nacional prestar los auxilios necesarios a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, para hacer efectivas sus decisiones.

sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. En este sentido, el Gobierno nacional, en cabeza de la CPEC, ha liderado un proceso de articulación en los últimos años que involucra diferentes entidades para lograr la correcta ejecución de las sanciones.

Sin embargo, dado que el proceso judicial especial adelantado por la JEP se acerca una importante etapa, como lo es la imposición de las primeras sanciones propias a los comparecientes ante esta jurisdicción⁴¹, se evidencia la importancia de poner en marcha un arreglo institucional del Estado, principalmente entre el Gobierno nacional y la JEP, respetando el marco de sus competencias, para facilitar la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP. Este despliegue requiere de una articulación entre la JEP y las entidades del Gobierno nacional, la clara definición de competencias institucionales, la definición de condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP, así como la identificación y el diseño de una oferta institucional que responda a los componentes esenciales de la justicia transicional. A través de este lineamiento de política se busca entonces implementar dicho arreglo institucional, permitiendo la adecuada implementación de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación por parte de los comparecientes ante la JEP, respetando el marco de competencias del Gobierno nacional y la JEP, y las garantías y espacios de participación de los sujetos procesales y los intervinientes en el marco del proceso judicial.

3. MARCO CONCEPTUAL

Justicia Transicional

La justicia transicional ha sido definida institucionalmente como una variedad de procesos y mecanismos que buscan resolver los problemas de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación (Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2004). La justicia transicional, en Colombia, tiene como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de una paz estable y duradera, a través de diversos mecanismos que persiguen garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación, la no repetición y la memorialización de lo ocurrido (ONU,

⁴¹ Al respecto ve el comunicado 037 de 2022 de la JEP <<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Con-el-inicio-de-las-audiencias-de-reconocimiento.-la-JEP-se-acerca-la-imposici%C3%B3n-de-primeras-sanciones.aspx>>.

2012). En el marco de la justicia transicional se plantea tanto el paradigma de justicia retributiva como de justicia restauradora.

En este sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-080 de 2018 definió que la justicia transicional busca: la superación de un conflicto armado y a los conflictos sociales que surjan en el seno de un Estado Social de Derecho, con la garantía del reconocimiento de los derechos humanos, la confianza y la reconciliación. Para lo anterior, define la Corte Constitucional que la justicia transicional surge como un proceso estructural de transformación social y política con la creación de mecanismos judiciales y no judiciales de carácter especial, excepcional, y transitorio.

Enfoque diferencial

En la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación de los comparecientes se tendrán en cuenta la condición de discapacidad; la orientación sexual o la pertenencia a la población LGBTI; la raza o etnia; la religión o creencia; la pertenencia a la tercera edad; o ser niños, niñas y adolescentes; entre otros; y la diversidad territorial. Este principio de diversidad se traduce en la obligación de adoptar medidas adecuadas y suficientes a favor de los sujetos de especial protección constitucional⁴².

Sanciones propias

Son sanciones del sistema de justicia transicional colombiano⁴³, previstas por la Constitución y la ley, para aquellos comparecientes ante la JEP que hayan sido seleccionados por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR) por su especial participación en crímenes graves, siempre y cuando reconozcan responsabilidad y aporten la verdad exhaustiva, detallada y plena (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, (LEAJEP), art. 126). De esta forma, las sanciones propias tienen como finalidad esencial satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz⁴⁴, por lo que exigen la realización de TOAR en cuya ejecución se incluye necesariamente un componente de restricción efectiva de libertades y derechos, y que será por un tiempo de entre 5 a 8 años para los partícipes determinantes, y de 2 a 5 años para quienes fueron partícipes no determinantes (LEAJEP, art.126).

Medidas de contribución a la reparación

⁴² Ley 1922 de 2018 artículo 1, c.

⁴³ Las sanciones propias corresponden al contexto transicional del Acto Legislativo 01 de 2017

⁴⁴ Artículo transitorio 13, Acto Legislativo 1 de 2017

El marco jurídico transicional de la JEP prevé que todos quienes reciban tratamientos no sancionatorios deben contribuir a la reparación integral, adecuada, diferenciada y efectiva del daño causado a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. El daño puede haber sido individual o colectivo, pero con ocasión del conflicto armado, y la contribución a la reparación se define en relación con el grado de reconocimiento de verdad y de responsabilidad⁴⁵.

Sin embargo, esta exigencia de contribuir a la reparación integral no es igual para todos los comparecientes, sino que debe ser proporcional a los delitos cometidos y a su grado de participación en ellos. Así, a quienes se les imponga una sanción propia, se les obliga al desarrollo de TOAR, y al cumplimiento de un componente restrictivo de derechos y libertades, por los plazos antes señalados. Por otra parte, quienes estén vinculados a hechos graves, pero no sean seleccionados por la JEP para responder ante el Tribunal para la Paz, podrán acceder a tratamientos no sancionatorios, pero deberán, como parte de su régimen de condicionalidad, hacer aportes concretos a la reparación de las víctimas que serán objeto de seguimiento y supervisión por parte de la Jurisdicción. Por su naturaleza no sancionatoria, estas últimas contribuciones no pueden contemplar un componente restrictivo de derechos y libertades. Por último, quienes estén involucrados en crímenes amnistiables, se entiende que contribuyen a la reparación esencialmente con su aporte a la verdad plena y reconocimiento de responsabilidad, y con las demás condiciones que fije la JEP con arreglo a la ley (Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2018).

Compareciente

La Ley 1922 de 2018 incluyó la definición de compareciente señalando que se entiende es aquella persona que se haya acogido o haya sido puesta a disposición de la JEP, una vez dicha Jurisdicción asume la competencia, de acuerdo con la LEAJEP. A partir de que se haya presentado el escrito de acusación, se entenderá que la persona pasa a ser acusado⁴⁶.

Componente reparador-restaurador

El componente restaurador-reparador de las sanciones propias hace referencia, por una parte, al proceso de imposición de la sanción como dialógico restaurativo, y por otra parte a los TOAR, que deben cumplir los comparecientes sancionados como parte de su sanción y que deben efectivamente contribuir a la reconstrucción del tejido social

⁴⁵ En concordancia con el artículo transitorio 66 de la Constitución Política; los artículos transitorios 13 y 18 del Acto Legislativo 01 de 2017 y el párrafo 19 del artículo 19 LEAJEP.

⁴⁶ Art 5 de la 1922 de 2018.

afectado por los crímenes cometidos y a una transformación de la sociedad que garantice la efectiva superación del conflicto (JEP, 2020). Aportar a la reparación y restauración integral de los daños ocasionados como consecuencia de los delitos cometidos en el marco y con ocasión del conflicto armado a las víctimas, comunidades y sociedad colombiana, es uno de los componentes de la sanción propia que podrá imponer el Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz. Por tanto, uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa (AL 1/17 art trans. 1). Este paradigma se caracteriza por permitir a los interesados participar en la solución a los conflictos que enfrentan y llegar a acuerdos para la superación del daño y la reconstrucción de los lazos sociales afectados o desintegrados por el conflicto, como elementos necesarios para la no repetición.

Trabajos, obras y actividades con contenido restaurador-reparador (TOAR)

Son acciones que desarrollan los comparecientes: (i) como consecuencia de la imposición del régimen de condicionalidad; (ii) como acciones realizadas de forma previa a la imposición de una sanción, es decir, como un TOAR anticipado; y finalmente, (iii) como cumplimiento de las sanciones propias impuestas en la sentencia. La Ley 1957 de 2019 contempla un listado no taxativo de trabajos, obras y actividades que pueden tener contenido reparador e impacto restaurador, bajo ciertas condiciones. No obstante, la JEP podrá valorar otras acciones, obras o actividades distintas a esas, para determinar si fueron reparadoras-restauradoras. Los comparecientes podrán presentar a la JEP proyectos de sanción propia antes de impuesta la sanción y si se establece que el proyecto de sanción propia cumple con el contenido reparador y restaurador podrá aplicarse, de no ser así el Tribunal para la Paz establecerá e impondrá el proyecto TOAR. Atendiendo a que las sanciones propias serán impuestas principalmente a los máximos responsables de los delitos más graves y representativos⁴⁷. Aquellas deben consultar los principios de efectividad y proporcionalidad, así como los demás principios de la justicia transicional. Cabe mencionar que, en este contexto, el ordenamiento jurídico colombiano exige interpretar esos principios en un marco normativo especial más amplio, y con unas implicaciones especiales.

En todo caso, los TOAR deberán ser compatibles con las políticas públicas del Estado y, cuando corresponda, armonizarse con las tradiciones y costumbres de las comunidades étnicas del país. En aras de definir si un trabajo, obra o actividad tiene contenido reparador-restaurador, se tienen en cuenta criterios tales como la participación de las víctimas, la aptitud para atender las afectaciones causadas, el respeto de los derechos de las víctimas, su capacidad para reconstruir lazos sociales o transformar un ámbito de la

⁴⁷ Sentencia del Tribunal para la Paz, Sección de Apelación. TP-SA 230 2021, párr. 13.

sociedad dentro del objetivo de superar el conflicto, y su vocación de reintegrar al compareciente a la sociedad.

Componente de restricción de libertades y derechos

Este componente se refiere a la restricción de las libertades y derechos, que constituye uno de los componentes de la sanción propia que podrá imponer el Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz. Es preciso señalar que, en ningún caso, las restricciones se entenderán como cárcel o prisión o medida de aseguramiento equivalente. La JEP determinará el lugar de residencia de la persona sancionada durante la ejecución de la sanción, que como se estableció anteriormente deberá ser en sitios distintos a centros penitenciarios y carcelarios, y podrá cambiar los lugares de residencia, si se impone la realización de distintos proyectos.⁴⁸ Para los miembros de la Fuerza Pública, la restricción efectiva de la libertad de la sanción propia incluirá la fijación de su residencia en Unidades Militares o Policiales cercanas al lugar de cumplimiento de la sanción durante los días en que esta se cumpla (LEAJEP, art. 127 parágrafo 1).

Por su parte, durante los horarios de ejecución de la sanción, cualquier desplazamiento del sancionado, para atender actuaciones diferentes a la sanción, deberá ser autorizado por el Tribunal para la Paz⁴⁹. Por fuera de los horarios de ejecución de la sanción, le corresponde a la JEP definir y autorizar lo correspondiente a los desplazamientos de todos los sancionados, dentro de un régimen que debe obedecer a reglas estrictas, autorizadas y supervisadas por la JEP (Corte Constitucional, sentencia C-80 de 2018)⁵⁰.

Conviene señalar, que las restricciones de derechos o libertades que se definan por el Tribunal para la Paz en las sanciones propias que imponga, deberán ser compatibles con el cumplimiento de otras tareas u obligaciones derivadas del Acuerdo Final (LEAJEP, art. 127 literal f). De tal modo, que se ejecutarán en coordinación con lo acordado sobre dejación de armas y reincorporación de las FARC-EP a la vida civil (LEAJEP, art. 141). Asimismo, se deberán emplear mecanismos idóneos de monitoreo y supervisión para garantizar el cumplimiento de las restricciones ordenadas por el Tribunal (LEAJEP, art. 127).

Régimen de condicionalidad

⁴⁸ Ley Estatutaria 1957 de 2019, artículo 127, literales 127 literales d y e.

⁴⁹ Ley Estatutaria 1957 de 2019, artículo 127, literal 127 literal c.

⁵⁰ Sentencia C-80 de 2018, examen del artículo 129 del entonces proyecto de ley, actualmente artículo 127 de la ley 1957 de 2019.

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) funciona a través de diferentes mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición que se encuentran interconectados a través de relaciones de condicionalidad e incentivos para el acceso y conservación de tratamientos especiales de justicia, según el reconocimiento de verdad y de responsabilidad (AL 1/17 art trans. 1). La existencia de estos incentivos condicionados fue reconocida en la sentencia C-674 de 2017 ⁵¹(párr. 5.3.2.4.2), donde se empleó por primera vez, en las fuentes normativas, el término *régimen de condicionalidades*, para agrupar, bajo una sola noción, la relación de condicionalidad que existe entre la diversidad de tratamientos especiales y el cumplimiento de ciertas obligaciones relativas a la contribución a la verdad, a la no repetición, y a la reparación de las víctimas (AL 1/17, art. Tran, 5°, inc. 8°).

En virtud del régimen de condicionalidad, el componente judicial del SIVJRNR no constituye una instancia de aplicación exclusiva de beneficios para presuntos o probados victimarios, sino que es también un escenario para la dignificación de las víctimas. Lo anterior, en tanto supedita el acceso y el mantenimiento a cualquier tratamiento beneficioso a la disposición a contribuir o a la contribución proporcional y efectiva a la verdad, la justicia, la reparación, la no repetición, la paz, la reconciliación y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Sistema restaurativo

Se trata de un sistema que tendría en cuenta los enfoques diferenciales y estaría conformado por un conjunto cohesionado e interrelacionado de autoridades, procedimientos y medidas, cuyo objetivo común es facilitar y poner en marcha las instituciones restaurativas sancionatorias y no sancionatorias referidas. El sistema restaurativo presupondría que, para implementar sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, es necesaria una oferta institucional común de planes, programas o proyectos que sean aptos para ello, y que garanticen condiciones de viabilidad y sostenibilidad, y de monitoreo y seguimiento, y que sean coherentes con los procesos de reincorporación de comparecientes de las FARC-EP, así como con los procesos relativos a comparecientes de la Fuerza Pública, y de los demás comparecientes ante la JEP.

La literatura sobre la materia reconoce que la expresión *justicia restaurativa* no tiene un significado único completamente establecido, sino un núcleo claro y un remanente de sentido que se encuentra aún abierto a precisiones y desarrollos (Johnstone & Van Ness, 2017). Por eso, en lugar de un concepto de justicia restaurativa, se habla de concepciones

⁵¹ Declara la Exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2017, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-674-17.htm>

que varían según si lo esencial se hace descansar en el proceso o en el resultado y, dentro del resultado, cambian en torno a lo que la justicia restaurativa debe lograr (la reparación o la transformación) (Luna, 2011:589). Pese a estos desacuerdos, es indudable que cuando la justicia contribuye a la reparación apropiada del daño, se inscribe en una de las concepciones de la restauración.

Programa de Reparación Colectiva

El Programa de Reparación Colectiva es el componente de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas dirigido a reparar a los sujetos de reparación colectiva que hayan sufrido alguno de los eventos definidos en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011. De tal modo, comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico.

Sujetos de Reparación Colectiva (SRC)

El Decreto 1084 de 2015⁵² en el artículo 2.2.7.8.2, reconoce la existencia de tres tipos de sujetos colectivos susceptibles de ser reparados colectivamente: comunidades (étnicas y no étnicas), grupos y organizaciones (sociales, sindicales o políticas). Son aquellos colectivos que han sufrido daños en términos de los artículos 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011, y el artículo 3 común, de los decretos ley étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Plan Integral de Reparación Colectiva

Es un instrumento que define las acciones de los mecanismos dirigidos a reparar los daños colectivos ocasionados en el marco del conflicto armado a los sujetos de reparación colectiva. De tal modo que el Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) contiene los objetivos, productos, actividades, costos, indicadores y cronograma acordado con el SRC y que están asociados a las categorías de daño colectivo, es decir, a las afectaciones a los atributos del sujeto. Es construido de manera participativa con los sujetos de reparación colectiva.

Plan de Retornos y Reubicaciones

Es un instrumento de planeación de carácter comunitario, que recoge las acciones a desarrollar con las comunidades que solicitan acompañamiento en su proceso de

⁵² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

retorno, reubicación o integración local. Este plan se construye de manera participativa con las comunidades retornadas o reubicadas.

Comunidades retornadas o reubicadas

Son los grupos de personas conformados por diez o más hogares, o por cincuenta o más personas víctimas del desplazamiento forzado que han manifestado su intención de compartir un mismo territorio, ya sea retornándose, reubicándose o integrándose localmente. Estas comunidades son incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

El PDET según el Acuerdo Final tiene por objeto lograr la transformación estructural del campo. El Acuerdo Final creó en el punto 1.2 los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) posteriormente incorporados al ordenamiento jurídico a través del Decreto Ley 893 del 2017. El artículo 1 ° del mencionado Decreto establece que los PDET implementan de manera prioritaria los planes sectoriales y programas teniendo en cuenta la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas que establece el Acuerdo Final a partir de instrumentos de planificación y gestión.

El PDET busca focalizar así la intervención del Estado en aquellas zonas clasificadas como las más afectadas por la violencia y la pobreza. Por lo cual, el Decreto Ley 893 del 2017 identificó 170 municipios que hacen parte de 16 zonas que fueron priorizados respondiendo a cuatro criterios. Estos son: altos niveles de pobreza, grado de afectación del conflicto, debilidad institucional, presencia de cultivos ilícitos.

Ahora bien, el artículo 4 ° del Decreto Ley 893 de 2017 establece que los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) son las herramientas a través de las cuales se instrumentalizan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Los PATR se componen a su vez, de un trabajo participativo con las comunidades y los actores de la sociedad civil realizado desde nivel veredal, municipal hasta el subregional, de cada una de las 16 subregiones que abarcan los 170 municipios más afectados por el conflicto. Este ejercicio participativo, permitió identificar 32.808 iniciativas o acciones a desarrollar por parte de la institucionalidad en aras de lograr los propósitos dispuestos en el Acuerdo Final. En particular, se identificaron las principales necesidades de la comunidad, reconociendo los rasgos diferenciadores de cada región, atendiendo a sus características históricas, sociales, culturales ambientales y productivas.

4. DIAGNÓSTICO

El arreglo institucional del Estado para la imposición de las primeras sanciones propias a los comparecientes es de vital importancia para materializar el principio de centralidad de las víctimas y garantizar sus derechos. El Gobierno nacional ha realizado esfuerzos permanentes para garantizar la centralidad de las víctimas en el marco de los procesos de justicia transicional y posibilitar el goce efectivo de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición. A pesar de lo anterior, dado que en el proceso judicial especial adelantado por la JEP se acerca la etapa de imposición de las primeras sanciones propias a los comparecientes ante esta instancia, es necesario poner en marcha un arreglo institucional del Estado, respetando las competencias de cada una de las entidades, para facilitar la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, a cargo de los comparecientes ante la JEP.

Esta sección del documento está compuesta por tres apartados. En cada uno de ellos se desarrollarán los ejes problemáticos que han sido identificados como las causas que generan la falta del arreglo institucional del Estado para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP. Estas son: (i) la insuficiente articulación interinstitucional del Estado; (ii) la falta de clarificación de competencias institucionales en la Rama Ejecutiva y de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP; y (iii) la ausencia de la identificación, adecuación e implementación de la oferta gubernamental para los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, en el marco de las funciones jurisdiccionales de la JEP.

4.1. Insuficiente articulación interinstitucional del Estado

El primer eje problemático identificado como causa que genera el problema es la insuficiente articulación interinstitucional del Estado para la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. Esa insuficiente articulación se refiere principalmente a la ausencia de instancias para el efecto entre la Rama Ejecutiva y la JEP, señalando los vacíos institucionales que han entorpecido el proceso.

Se requiere una respuesta institucional ágil para garantizar la efectividad de la JEP de cara a las decisiones que proferirá próximamente. Si bien el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos fundamentales para implementar una paz con legalidad, en el marco de lo que consagra el artículo 22 de la Constitución Política y el Plan Nacional de Desarrollo, se han identificado algunas dificultades en la articulación que han repercutido en la

capacidad del Estado para consolidar el accionar del sistema restaurativo, garantizando la eficacia de las decisiones que dicte la JEP. Sin perjuicio de que el SIVJRNR cuenta con pocos años de creación, es necesaria una respuesta institucional más rápida que garantice la efectividad de la JEP para brindar justicia y garantizar la centralidad de las víctimas en el marco de la justicia transicional. Esto es aún más necesario cuando a la fecha se está a la espera de que la JEP profiera decisiones determinando la responsabilidad o no de los comparecientes.

En ese sentido, se identifican entonces tres escenarios que explican esa dificultad en la articulación. (i) Insuficiente articulación entre la JEP y el Gobierno nacional; (ii) Insuficiente articulación entre las entidades del Gobierno nacional; e (iii) Insuficiente articulación del Gobierno nacional, la JEP y agentes interesados.

4.1.1. Insuficiente articulación entre la JEP y el Gobierno nacional

La implementación adecuada de las instancias y rutas para la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación por parte de los comparecientes ante la JEP agilizará el proceso de ejecución de dichas sanciones y medidas, garantizando el principio de centralidad de las víctimas de cara a los componentes reparador-restaurador y retributivo. En este escenario, el Gobierno nacional y la JEP contarían con un gran mecanismo articulador institucional que facilite, entre otras cosas, el intercambio de la información, la toma de decisiones, la adopción de los lineamientos para la adecuación, la solución de controversias, planeación y seguimiento lo cual contribuiría a la ejecución expedita de las decisiones sobre sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP. Sin embargo, en el período de implementación del Acuerdo Final no se han establecido instancias, lineamientos o rutas claras entre el Gobierno nacional y la JEP que permitan implementar las sanciones propias o medidas de contribución a la reparación.

Los mecanismos de articulación permitirían tomar decisiones oportunas atendiendo obstáculos y dificultades para la implementación de las sanciones propias o medidas de contribución a la reparación a cargo de comparecientes ante la JEP. Una debida articulación contribuye a identificar con claridad los problemas de implementación desde diferentes perspectivas institucionales, quiénes son los responsables de tomar las decisiones, cuál sería la solución óptima, y facilitaría el seguimiento permanente de las condiciones institucionales y materiales de la implementación de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, y la adopción de correctivos oportunos, cuando sean necesarios.

Los esfuerzos institucionales en materia de reincorporación y reintegración, y en reparación a las víctimas se han desarrollado hasta el momento de forma independiente a las necesidades de implementación de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación. Si bien se han realizado esfuerzos en este frente, en la actualidad, se evidencian oportunidades de mejora en los mecanismos de coordinación interinstitucional, instancias, organismos y rutas, que permitan articular el trabajo entre las funciones de administración de justicia transicional, reincorporación, reintegración, y reparación integral de las víctimas y las entidades del Gobierno nacional.

Es preciso señalar que el marco normativo no da cuenta de una instancia formal que permita llegar a acuerdos institucionales que sean extensibles a las partes en el marco de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. Lo anterior puede ocasionar un debilitamiento institucional que genere que los esfuerzos de las entidades o autoridades puedan resultar inocuos. Esto dificulta, entre otras cosas, la vinculación de personas en proceso de reincorporación o reintegración a programas de reparación pensados en beneficio de las víctimas.

Así mismo, se evidencia la necesidad de mayor precisión en la definición de lineamientos frente a las sanciones propias y mecanismos de contribución a la reparación por parte de la JEP. A pesar de la emisión y adopción de los lineamientos por parte de la JEP, estos siguen siendo generales, de cara a la operativización y logística de proyectos.

Esta falta de mecanismos y de precisión en los lineamientos ha repercutido en bajos niveles de articulación, generando esfuerzos dispersos que no favorecen la implementación de las sanciones propias. La insuficiente articulación genera una dispersión de esfuerzos, con entendimientos y propósitos no coincidentes, en tiempos distintos, con dificultades de interacción institucional, que torna ineficiente la administración de justicia transicional. A su vez, la indeterminación de rutas y competencias específicas genera reprocesos y desgaste institucional. En caso de que las decisiones de la JEP se produzcan en un escenario institucional inadecuado y no se tenga un esquema de coordinación operativo, la ejecución de esas decisiones en el corto plazo se dificultaría.

Esta situación podría llegar a limitar las posibilidades de implementación de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación. La falta de coordinación interinstitucional dificulta el cumplimiento de los objetivos misionales y de las funciones constitucionales y legales del Gobierno nacional y de la JEP en materia de implementación eficiente de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación en cabeza de las víctimas.

Como consecuencia de esto, una insuficiente articulación entre el Gobierno nacional y la JEP podría generar un riesgo frente a los presupuestos de la Justicia Transicional. De presentarse dificultades para completar cabalmente la implementación del Acuerdo Final de Paz, en especial el componente de justicia, ello podría generar un riesgo frente a la impunidad de las graves violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Lo cual, ante la omisión de cumplir un deber internacional, abriría la posibilidad de que la Corte Penal Internacional investigue, juzgue y sancione los hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado.

4.1.2. Insuficiente articulación entre las entidades del Gobierno nacional

A pesar del nivel de implementación del Acuerdo Final, a la fecha está pendiente que el marco normativo determine los mecanismos de gestión a cargo del Gobierno nacional en el contexto del proceso de justicia transicional para contribuir al cumplimiento de las sanciones y medidas por parte de comparecientes ante la JEP, de una manera estrictamente respetuosa del Acuerdo Final de Paz. Con esto, definiendo las competencias estrictamente necesarias de todas las instituciones del Gobierno nacional, se podría apoyar de manera más precisa la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, a cargo de comparecientes ante la JEP. De igual manera, generaría unas sinergias importantes para impulsar la ruta de reincorporación y reintegración para el correcto desarrollo de los TOAR. Sin embargo, esto no ha sido posible principalmente, por la falta de referentes y de un marco normativo que defina dichos parámetros de articulación entre entidades de Gobierno.

En ese mismo sentido, las entidades del Gobierno nacional contarían con funcionarios que tendrían dentro de sus responsabilidades específicas el manejo de temas relacionados con el Acuerdo de Paz. Con esto, se buscaría que haya una apropiación generalizada del Acuerdo Final, lo cual facilitaría la identificación de oferta institucional que contribuya a su cumplimiento. De igual forma, permitiría una asignación más clara de recursos, competencias y esfuerzos, potenciando el accionar del Estado.

Actualmente, el principal referente legislativo para el desarrollo de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación es la Ley 1957 de 2019. Sin embargo, en ella no se definen labores, roles, funciones ni responsabilidades para las entidades gubernamentales asociadas al cumplimiento de estas actividades. Este aspecto condiciona a las entidades del Gobierno nacional para su desarrollo dado que no se tienen asignadas funciones expresas en la materia, que podrían darse a través de instrumentos normativos.

Debido a la falta de lineamientos institucionales, la respuesta estatal para apoyar la implementación de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación es **deficiente**. Al no existir un marco normativo o parámetros estrictamente necesarios de política pública que establezcan las funciones, compromisos y responsabilidades que deben cumplir las entidades del Estado para que los comparecientes puedan cumplir con sus sanciones, se condiciona la realización de estos al no contar con mecanismos administrativos, operativos y presupuestales para llevarlos a cabo. Esto genera consecuencias adversas en la realización de los objetivos del SIVJNR.

Dicha ausencia de lineamientos generaría dificultades para el cumplimiento de las órdenes emitidas por parte de la JEP. Esto, toda vez que no se han podido establecer todas las condiciones necesarias para asegurar la ejecución de las diferentes sanciones y medidas, ni la viabilidad y sostenibilidad de todos sus componentes para que puedan ser consideradas sanciones efectivas en el marco de la justicia transicional.

Sumado a lo anterior, se evidencian fallas en la pedagogía a nivel del Gobierno nacional frente al Acuerdo Final que ha repercutido en bajos niveles de alistamiento y planeación de cara a la implementación de las sanciones propias y medidas de reparación. A pesar de los esfuerzos de la CPEC, la misión de socializar no es única y exclusivamente de esta entidad, es de todos los sectores involucrados. Estos vacíos, han provocado que las entidades del Gobierno nacional cuenten con una baja apropiación en términos legales, presupuestales y operativos que apoyen la implementación, ya que actualmente ninguna entidad tiene competencias legales asignadas, partidas presupuestales o una planeación frente a lo que podría ser el apoyo a la implementación de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación.

En consecuencia, se evidencia una deficiencia en la articulación de las entidades del Gobierno nacional para contribuir al desarrollo de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. En la medida en que no se definan parámetros funcionales y de articulación entre las instituciones del Gobierno nacional que tienen incidencia directa e indirecta en el desarrollo de estas actividades, la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación por parte de los comparecientes se vería restringida.

4.1.3. Insuficiente articulación del Gobierno nacional, la JEP y agentes interesados⁵³

⁵³ Organizaciones de víctimas, otros grupos de la sociedad civil, sector privado, cooperación, gobiernos locales, entre otros.

El tercer escenario que explica la insuficiente articulación interinstitucional del Estado se refiere a la insuficiente articulación entre entidades del Gobierno nacional, la JEP y agentes interesados como lo son las organizaciones de víctimas y otros grupos de la sociedad civil, sector privado, países cooperantes, gobiernos locales, entre otros, pues a la fecha no existen procedimientos, rutas o normas que determinen cómo se debe dar dicha articulación. Contar con una adecuada articulación entre estos tres actores facilitará no solo la imposición de los diferentes tipos de sanciones y medidas, sino que coadyuvaría al cumplimiento de los objetivos del Sistema.

Los esfuerzos del Estado en materia de articulación entre el Gobierno nacional, la JEP y agentes interesados, al no tener las rutas y procedimientos que los regulen, pueden ser ineficientes, no logrando los resultados óptimos. El lograr esta articulación permitiría maximizar los resultados de los esfuerzos del Estado para implementar sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. Al coordinar los distintos esfuerzos e iniciativas provenientes tanto del Gobierno nacional como de entes territoriales, con los de la sociedad civil, empresas, cooperación, gobiernos locales, entre otros, se obtendría una oferta robusta de planes, programas y proyectos para la implementación de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación en cabeza de los comparecientes ante la JEP. El proceso de adecuación de esa oferta a los objetivos de la justicia transicional se optimizaría en recursos y en idoneidad de las actuaciones institucionales, fortaleciendo, además, su legitimidad de cara a la ciudadanía y a la comunidad internacional.

En segundo lugar, la vinculación ordenada de agentes de la sociedad civil reforzaría el proceso de reconciliación nacional. La participación del sector privado, como parte de la sociedad civil, en la implementación de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación en cabeza de los comparecientes sería un referente de reconciliación que, además, podría fortalecer modelos de desarrollo con integración social. La vinculación de la comunidad en los procesos de sanción propia, potenciaría su capacidad de reconstrucción del tejido social fracturado por los más de 60 años de conflicto armado colombiano.

Tercero, el modelo de justicia transicional de la JEP, partiendo de la garantía de justicia a las víctimas, respondería a las expectativas de la comunidad internacional y a los principios internacionales en la materia. Una adecuada articulación entre las instituciones estatales y el apoyo de la cooperación internacional fortalecería el respaldo internacional al proceso de paz. Sería, además, una respuesta adecuada a la colaboración permanente que ha recibido la justicia transicional hasta ahora. También, permitiría que la comunidad internacional conociera mejor los avances y logros en la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación y, en un diálogo respetuoso de

competencias y fueros, evaluar las prácticas para introducir mejoras. Esta articulación auspiciaría una satisfacción de las expectativas de la comunidad internacional y de los principios internacionales en este campo, lo que contribuiría a consolidar al modelo colombiano como ejemplo replicable de justicia transicional en otras zonas del mundo.

Por último, con una adecuada articulación, existirían mayores incentivos para los agentes interesados. La articulación adecuada y suficiente entre todos los actores mejoraría e incrementaría los incentivos para su participación en la justicia transicional, porque podría ser visto como una garantía de eficacia de su participación en el proceso. Además, la existencia de articulación permitiría contar con un espacio adecuado en el que se puedan diseñar otros incentivos específicos como, por ejemplo, beneficios tributarios, figuras jurídicas de colaboración nación-territorio, entre otros.

Sin embargo, actualmente se está presentando una insuficiente articulación entre estos actores, principalmente porque no se han dispuesto los espacios o rutas claras o reconocidas para la vinculación de agentes interesados incluyendo el sector privado. La ausencia de una ruta, institución o espacio, o su desconocimiento por parte de los agentes interesados, es un obstáculo para la participación del sector privado en los procesos de implementación de sanciones propias o medidas de contribución a la reparación. Distintos agentes interesados han manifestado a la JEP que, a pesar de tener interés en apoyar la implementación de estas instituciones jurídicas, la ausencia de canales e interlocutores claros, así como la incertidumbre en materia de cómo se articulan los distintos esfuerzos, desincentivan su participación porque, entre otras cosas, les exige adelantar interlocuciones dispersas que pueden resultar muy costosas.

Por otro lado, la ausencia de los lineamientos para el desarrollo de las sanciones propias limita las posibilidades de los agentes interesados de conocer y aportar al desarrollo de estas actividades. En la medida en que se evidencia un desconocimiento de los diversos sectores, se limitan las posibilidades de participación e impulso al desarrollo de las iniciativas. En cuanto a los estamentos públicos territoriales no se tienen claridades respecto del alcance y funciones para el desarrollo de los proyectos.

Además, no existe un marco de incentivos específicos para el sector privado. Aunque existen incentivos tributarios para el sector privado cuando se involucra en iniciativas relacionadas con ejercicios de responsabilidad social empresarial, hacen falta beneficios específicos o mecanismos de promoción que motiven o refuercen el interés del sector privado para apoyar la implementación de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de comparecientes ante la JEP.

Esta insuficiente articulación limita, en primera medida, el potencial restaurativo y reparador del sistema que tiene como eje central los derechos de las víctimas. Para conseguir la reconstrucción del tejido social, que es uno de los objetivos del modelo de justicia restaurativa que rige el procedimiento en la JEP, es altamente deseable la participación de la comunidad en los diálogos y en las soluciones propuestas. En este sentido, no promover adecuadamente la participación del sector privado, de las autoridades territoriales y de la comunidad internacional, entre otros, podría limitar el potencial restaurativo de la justicia transicional y la efectiva reconciliación nacional.

De igual forma, esto limita o dispersa la participación tanto de actores públicos territoriales, como de sectores empresariales y de cooperación. La participación de los agentes en la implementación de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de comparecientes ante la JEP se ve limitada porque no existen planes articulados o parámetros de participación definidos entre el Gobierno nacional y la JEP, que efectivamente los promueva. Es posible que se pierdan apoyos importantes que los agentes interesados estarían dispuestos a dar por no contar con rutas y criterios precisos y articulados sobre cómo y frente a qué instancia pueden intervenir. Por otra parte, la ausencia de un plan unificado que coordine el apoyo recibido por parte de los agentes interesados puede generar dispersión e ineficiencia en el uso de estos recursos.

Estas consecuencias resultan problemáticas, en primer lugar, porque se restringen la capacidad reparadora del sistema y la reconciliación nacional. La capacidad reparadora de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación a cargo de comparecientes ante la JEP depende, en buena medida, de que la oferta de planes, programas y proyectos resulte tan robusta como sea posible. La participación articulada y eficiente de los agentes interesados fortalece esta oferta. Sin ella, es posible que las expectativas de reparación no puedan ser adecuadamente satisfechas y que no se dé la transformación social y territorial que se espera ayude a consolidar la paz.

En segundo lugar, se corre con el riesgo de que el desarrollo de los TOAR como sanciones propias o medidas de contribución a la reparación, no se comprendan como un compromiso institucional en los territorios. Dada la falta de coordinación y lineamientos para el desarrollo de los proyectos, estos pueden entenderse como no vinculantes para los entes territoriales, limitando la ejecución de sanciones y medidas.

Adicional a lo anterior, se pueden presentar altos niveles de insatisfacción por parte de las víctimas. Esto, en la medida en que la oferta de programas a constituirse como sanciones o medidas pueden no reflejar de forma adecuada los componentes restaurador y reparador que son fundamentales para el desarrollo de la justicia transicional.

Por último, esta insuficiente articulación puede generar un aumento en los costos de la implementación de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. Al tener una oferta dispersa en materia de proyectos susceptibles de ser utilizados para implementar sanciones propias o medidas de contribución a la reparación a cargo de comparecientes ante la JEP, se aumentan los costos de gestión institucionales frente a estas figuras. Este aumento en los costos generaría ineficiencia del Sistema para lograr los objetivos sobre los cuales está fundado.

4.2. Insuficiente precisión de competencias institucionales en la Rama Ejecutiva y de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP

El segundo eje problemático identificado como causa de la falta de arreglo institucional del Estado se refiere a competencias de la Rama Ejecutiva y de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones y medidas. Esto se especifica en la falta de definición de competencias institucionales en la Rama Ejecutiva para la implementación de sanciones propias y, especialmente, frente al componente retributivo de las sanciones; la ausencia de definición de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones propias, y de las medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP; y la falta de diseño de un mecanismo de seguimiento y, conforme a la ley, de apoyo en el monitoreo que verifique el cumplimiento de las sanciones.

Respecto a la definición de competencias, esta se refiere a los instrumentos de planeación, gestión y normativos que permiten el accionar de las diferentes entidades de la Rama Ejecutiva para la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP. Si bien, algunas entidades de la Rama Ejecutiva, tales como la UARIV, cuentan con un marco de competencias y funciones generales para la implementación exclusiva de los componentes restaurador y reparador, la mayoría, por el contrario, no tienen asignado dicho ámbito competencial para la ejecución de ninguno de los componentes en las sanciones propias. De igual manera, en la esfera de las medidas para la contribución a la reparación, ninguna entidad tiene asignada la competencia integral para la ejecución concurrente de los componentes del sistema, es decir, el restaurador, reparador y retributivo.

Por otro lado, hay ausencia de una definición de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para asegurar la implementación de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación. Precisamente, si bien se denota que la viabilidad podría

estar referida, entre otros aspectos, al alojamiento, alimentación, salud, transporte, seguridad, riesgos ocasionados en la ejecución de dichas sanciones y medidas; y la sostenibilidad que alude, entre otros, a los rubros y disponibilidad presupuestal⁵⁴, no hay un instrumento que precise la conceptualización y contenido de dichos términos. Lo anterior, al tener en cuenta que este tipo de sanciones difieren de aquellas establecidas para las sanciones aplicadas en la justicia ordinaria, toda vez que requieren de una planeación, especificación y la ejecución de recursos para que cumplan con su función reparadora, restauradora y retributiva, y que puedan ser efectivamente ejecutables por parte de los comparecientes.

Por lo anterior, se identifican entonces dos situaciones específicas que explican la falta de definición de competencias institucionales y de condiciones de viabilidad y sostenibilidad, que serán desarrolladas a continuación. Estas se refieren a: (i) la falta de instrumentos normativos que reglamenten las competencias en la Rama Ejecutiva para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación; y (ii) la falta de lineamientos conjuntos entre el Gobierno y la JEP para definir las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.

4.2.1. Falta de instrumentos normativos para la clarificación de competencias en la Rama Ejecutiva para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP

A pesar de que se han expedido diferentes instrumentos normativos que regulan el ámbito de aplicación del componente de justicia del SIVJNR, existen vacíos en las disposiciones que se refieren a las funciones de las entidades de la Rama Ejecutiva. Entidades como el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa Nacional, la UARIV y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), juegan un papel importante en la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. Sin embargo, su actuación se ve limitada al no contar con facultades legales específicas.

En primera medida, la Ley 1957 de 2019⁵⁵ es insuficiente en cuanto a las funciones del Gobierno nacional respecto de la ejecución de acciones concretas de reparación por

⁵⁴ En todo caso, la definición y contenido de estos dos conceptos requeriría de un desarrollo mediante un instrumento normativo. Los elementos que se incluyen en este apartado son meramente ejemplificativos.

⁵⁵ Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

parte de los comparecientes ante la jurisdicción. Por ejemplo, el artículo 38, establece que el Gobierno nacional promoverá y pondrá en marcha medidas necesarias para que los comparecientes puedan participar de estas acciones. Sin embargo, no precisa en qué se concreta la promoción y puesta en marcha de medidas, ni qué entidades son responsables de realizarlas, prestándose para interpretaciones diferentes frente al mandato.

En segundo lugar, no existe un desarrollo preciso que establezca las funciones de las entidades de la Rama Ejecutiva en concordancia con la mencionada Ley 1957 de 2019. Además, las normas específicas que determinan las funciones propias de cada entidad no reflejan ajustes o modificaciones que permitan desarrollar funciones necesarias para asegurar la implementación de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación en sus diferentes componentes.

En lo que respecta al Ministerio de Justicia y del Derecho, no existe una norma que determine sus competencias en el marco de la implementación de sanciones y medidas de reparación. Sus funciones y objetivos se encuentran determinadas en el Decreto 1427 de 2017⁵⁶, y particularmente, el artículo 20 se refiere a aquellas que le asisten a la Dirección de Justicia Transicional. Entre ellas se resaltan asesorar y proponer la política del Estado en materia de justicia transicional, la coordinación y articulación de comités, apoyar a instancias competentes para el desarrollo de actividades en ejecución de procesos de justicia transicional, apoyar la coordinación de procesos de reinserción y resocialización, entre otros. No obstante, estas funciones no desarrollan lo requerido para dar aplicación a las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.

Para el caso de la UARIV, esta no cuenta con disposiciones normativas que asignen funciones específicas frente a la aplicación de las medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP. La Ley 1448 de 2011⁵⁷ y el Decreto 1084 de 2015⁵⁸ definen competencias para facilitar acciones interinstitucionales en los territorios en donde se adelantan procesos con comunidades retornadas o reubicadas, y con sujetos de reparación colectiva. La Unidad cuenta también con competencias para facilitar la implementación del componente reparador – restaurador de las sanciones propias que versen sobre asuntos previamente establecidos en el Programa Administrativo de Reparación. Sin embargo, no existe un mandato específico para la implementación general de las

⁵⁶ Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.

⁵⁷ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

⁵⁸ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

medidas de contribución a la reparación, o dejando por fuera nuevas medidas, por ejemplo, que sean solicitadas por víctimas acreditadas.

En lo que se refiere a las funciones de la ARN frente a estas sanciones y medidas, la entidad no tiene facultades legales para el apoyo a su implementación. El Decreto Ley 4138 de 2011 establece en sus artículos 4 y 5 el objeto y funciones que le competen. Sin embargo, no hay referencia a la facultad de acompañamiento a la implementación de sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación.

En el caso del Ministerio de Defensa Nacional, respecto a lo establecido en la Ley Estatutaria, solo existen dos artículos que mencionan la participación del Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública en lo relacionado con las sanciones propias. Por un lado, el artículo 127 de la Ley 1957 de 2019 establece que la restricción efectiva de la libertad de la sanción propia para los comparecientes miembros de Fuerza Pública incluirá la fijación de su residencia en unidades militares o policiales. Por otro lado, el artículo 136 de la citada ley, frente al seguimiento y monitoreo de las sanciones propias, define que el Tribunal para la Paz podrá contar con la colaboración del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la dependencia que para tal fin sea designada. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de verificación de la Sección de Primera Instancia del Tribunal para la Paz para casos de reconocimiento de verdad y responsabilidad respecto al cumplimiento de las sanciones impuestas por dicho tribunal, y sin perjuicio, a su vez, de las competencias de verificación y cumplimiento de la sanción que se otorgan al mecanismo de verificación y cumplimiento de las sanciones.

Las insuficiencias normativas frente a las competencias de las distintas entidades de la Rama Ejecutiva en el marco de la aplicación de sanciones y medidas, exclusivamente enunciativas, conllevan consecuencias negativas para el SIVJNR. En primer lugar, la falta de claridad frente a las actividades que se pueden realizar por parte de estas entidades dificulta actualmente dar aplicación a las acciones que se requieren para la ejecución de las sanciones y medidas que sean adoptadas por la JEP como componente de justicia del sistema. Esto, a su vez, genera impactos respecto de los derechos de las víctimas y frente a la reconstitución del tejido social, en la medida en que los procesos de justicia restaurativa buscan resarcir los daños y afectaciones y asegurar la no repetición. Al no poder garantizar el correcto cumplimiento de las sanciones se está frente a la posibilidad de que no se cumpla con los objetivos del sistema y que exista un escenario de impunidad.

Además, esta situación respecto del marco normativo que define las funciones de estas entidades impacta también la operativización de aspectos fundamentales para el desarrollo de sanciones y medidas. Así, actualmente persisten dificultades para el desarrollo

administrativo y la destinación presupuestal que permita sufragar los gastos que se desprendan del desarrollo de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación.

4.2.2. Falta de lineamientos conjuntos (Gobierno–JEP) para definir las condiciones de viabilidad y sostenibilidad⁵⁹ para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP

El sistema de justicia transicional creado en virtud del Acuerdo Final y las instituciones que lo componen son nuevas, singulares y complejas, lo que ha implicado **un desafío para la institucionalidad**. La firma del Acuerdo Final llevó a la adopción de figuras jurídicas como las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación a cargo de comparecientes ante la JEP. Esto representa un desafío para la institucionalidad, debido a que no estaba diseñada para atender la singularidad y complejidad de nuevas figuras jurídicas que, además, por definición, deben entenderse a la luz de otros puntos del Acuerdo.

El principio de división del poder como garantía democrática ha generado **prevenciones a la hora de actuar en puntos de intersección**. En las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de comparecientes ante la JEP confluyen funciones propias del Ejecutivo, en materia de implementación, y de la JEP, en materia de la administración de justicia. La falta de precisión en la comunicación y colaboración armónica entre las diferentes ramas y autoridades del Estado, a partir de las competencias específicas que tienen, ha dificultado la adopción de lineamientos de referencia necesarios para la implementación de estas figuras jurídicas.

Aunque existen instrumentos normativos que regulan el marco institucional de la Justicia Transicional, faltan parámetros normativos detallados estrictamente necesarios para definir el marco de competencias al interior del Gobierno nacional. Esto ha condicionado la aplicación de un modelo conjunto en el que se puedan asignar facultades, competencias, responsabilidades específicas y recursos a las entidades del Gobierno nacional en materia de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP. El amplio margen de interpretación del marco normativo ha tenido incidencia en la falta de una postura unánime sobre el alcance y contenido de las obligaciones de las distintas entidades del Gobierno nacional. Así, la falta de definición de las competencias institucionales ha ocasionado dispersión de los esfuerzos

⁵⁹ Incluye condiciones de habitabilidad y dignidad (Art. 141 Ley 1957 de 2019).

para la implementación de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes de la JEP.

La ausencia de criterios comunes para la comprensión de varios elementos de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación en cabeza de los comparecientes ante la JEP dificulta la articulación, el trabajo coordinado y la comunicación entre las Instituciones competentes para su implementación. La carencia de normas específicas y lineamientos conjuntos genera una falta de comprensión unánime sobre esta materia, que restringe la puesta en marcha de las sanciones y medidas mencionadas. De otro lado, el marco normativo es insuficiente en materia del reparto de competencias institucionales relacionadas con la implementación del componente retributivo de las sanciones.

Aunado a lo anterior, no hay un entendimiento común entre el Gobierno nacional y la JEP de cuáles son las condiciones de viabilidad y sostenibilidad requeridas, ni sus protocolos o procedimientos, para la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP. Si bien, la Ley 1957 en su artículo 141, establece que las sanciones impuestas por el tribunal preestablecerán los lugares donde residirán los comparecientes que ejecutarán los proyectos y estos lugares deberán contar con las condiciones apropiadas de habitabilidad y dignidad⁶⁰, no existe un marco normativo que indique lo estrictamente necesario sobre cuáles son los organismos o entidades competentes que de manera coordinada se encargarán de garantizar esas condiciones de habitabilidad y dignidad. El término *condiciones apropiadas de habitabilidad y dignidad* que se utiliza en la Ley 195,7 no especifica en qué consisten dichas condiciones, tema que resulta de la mayor importancia para una efectiva implementación de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación a cargo de comparecientes ante la JEP, pues son las condiciones que la ley ha establecido como las necesarias para que los comparecientes cumplan ante la jurisdicción con su deber de contribución a la reparación de las víctimas por medio de TOAR o de sanciones propias. Si bien podría decirse que la viabilidad eventualmente abarcaría temas como el alojamiento, alimentación, salud, transporte, seguridad, riesgos ocasionados en la ejecución de dichas sanciones y medidas; y la sostenibilidad, en términos de los rubros y disponibilidad presupuestal, como se mencionó, no hay un instrumento que precise la conceptualización y contenido de dichos términos⁶¹.

⁶⁰ Ley 1957 de 2019. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=94590>

⁶¹ En todo caso, la definición y contenido de estos dos conceptos requeriría de un desarrollo mediante un instrumento normativo. Los elementos que se incluyen en este apartado son meramente ejemplificativos.

Por último, hay riesgo de una implementación tardía o parcial de los mecanismos fundamentales para la consolidación de la paz. La ausencia de criterios comunes de viabilidad y sostenibilidad puede llevar a que, ante falta de acuerdo, no se den las condiciones institucionales necesarias para la implementación adecuada y oportuna de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación a cargo de comparecientes ante la JEP. Una implementación no exitosa de estas instituciones transicionales afectaría los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, lo que, a su vez, puede afectar el proceso de consolidación de la paz.

4.3. Ausencia de la identificación, adecuación e implementación de la oferta gubernamental para los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, en el marco de las funciones jurisdiccionales de la JEP

Según las normas que han desarrollado el Acuerdo Final, para implementar los componentes de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación, es necesario contar con una oferta gubernamental e institucional⁶² adecuada para ello. El ordenamiento jurídico establece que dicha oferta debe observar los principios de la justicia transicional, ha de contar con componentes reparadores-restauradores, con las condiciones para aplicar restricciones a libertades y derechos en las sanciones propias, con características que aseguren habitabilidad y dignidad a quienes deben cumplir con las sanciones o las contribuciones a la reparación, con atributos que consulten los enfoques diferenciales, con una configuración que asegure la centralidad de las víctimas, entre otras exigencias fijadas normativamente. Se requiere sentar las bases de un arreglo institucional que posibilite alcanzar ese objetivo.

En ese sentido, el tercer eje problemático identificado que genera dificultades es la ausencia de la identificación, adecuación e implementación de la oferta gubernamental para los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, en el marco de las funciones jurisdiccionales de la JEP. Si bien se ha avanzado por parte del Gobierno nacional en la identificación de la oferta que podría utilizarse para la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, se requiere de unos criterios o parámetros definidos, que permitan realizar esa identificación con mayor precisión para que no se trate de esfuerzos atomizados.

Esta falta de identificación, adecuación e implementación de la oferta gubernamental genera una dificultad para cumplir con las obligaciones consagradas en

⁶² En virtud de lo establecido en la Constitución Política, artículos 113 y 189 #10 y 11, 201; y la Ley 1957 de 2019, artículos 38 y 141.

el Acuerdo Final, y la normativa que busca garantizar el derecho a la justicia, y la centralidad de las víctimas en la justicia transicional. A pesar de que las diferentes entidades de las ramas del poder público han avanzado en el diseño y ejecución de las medidas para tal fin, en el marco de sus competencias, la proximidad de la expedición de sanciones por parte de la JEP demanda una serie de actividades para garantizar los componentes que exige el marco normativo para las sanciones propias.

Actualmente, no existen criterios claros de condiciones de viabilidad y sostenibilidad. Lo anterior obedece principalmente a la ausencia de espacios para la construcción colectiva entre la JEP y el Gobierno nacional para establecer los conceptos, procesos y lineamientos que permitan estructurar y definir las condiciones de (i) viabilidad y (ii) sostenibilidad para la implementación de sanciones propias y de mecanismos de contribución a la reparación. Lo anterior, a partir de las capacidades y limitaciones de cada sector.

En ese sentido, se identifican tres situaciones específicas que explican esa dificultad. Entre las que se encuentran: (i) falta de criterios interinstitucionales entre Gobierno nacional y la JEP para identificar los planes, programas y proyectos que servirán para implementar los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP; (ii) identificación parcial dentro de la oferta gubernamental nacional y territorial de planes, programas y proyectos que servirían para implementar los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP; y (iii) falta de adecuación e implementación de los planes, programas y proyectos para la ejecución de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.

4.3.1. Falta de criterios interinstitucionales entre Gobierno y la JEP para identificar los planes, programas y proyectos que servirán para implementar los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP

La novedad, singularidad y complejidad de las reformas institucionales introducidas por el Acuerdo Final han necesitado un tiempo de maduración en los organismos encargados de aplicarlas, lo cual se ha traducido en demoras en la definición de **lineamientos conjuntos**. Las reformas derivadas de la implementación del Acuerdo Final han impuesto grandes desafíos conceptuales y prácticos a la institucionalidad preexistente que están todavía pendientes de ser atendidos íntegramente. Lo anterior se ha traducido en que a la fecha no ha sido posible contar con unos criterios definidos que permitan identificar con claridad los planes, programas y proyectos que puedan ser utilizados para implementar los

componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.

Por ello, la identificación de estos criterios interinstitucionales facilitaría la identificación concreta de los planes, programas y proyectos que resultan adecuados para la ejecución y financiación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. Tales criterios contribuirían a establecer las entidades responsables con sus respectivas metas trazadoras, plazos, productos, e indicadores. En consecuencia, a través de ellos se identificaría con claridad, la oferta existente del Gobierno nacional. El Gobierno nacional adoptó el PMI, como un documento que tiene por objetivo orientar las políticas públicas necesarias para la implementación de los compromisos del Acuerdo Final de Paz en un marco temporal de 15 años. Este fue posteriormente condensado a través del Documento CONPES 3932 aprobado en 2018 que acoge los *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas de orden nacional y territorial*. Sin embargo, esos lineamientos no tuvieron el alcance, ni sirvieron como un referente orientador suficiente para identificar los planes, programas y proyectos que viabilicen la implementación de los componentes de las sanciones propias y la de las medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes.

A pesar de los esfuerzos por parte de la JEP, se han presentado demoras en el establecimiento de lineamientos claros y específicos frente a las sanciones propias y mecanismos de contribución a la reparación. En el año 2020, se emitieron y adoptaron los lineamientos por parte de la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz. Sin embargo, estos siguen siendo muy generales de cara a la operativización y logística de estos proyectos. En este sentido, no ha sido posible operativizar dichos criterios para desarrollar el componente reparador de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación. Al no tener claro los criterios específicos, no es posible visualizar la oferta de cada sector como un posible modelo de TOAR.

Esta falta de criterios comunes para la identificación de los planes, programas o proyectos en los que se pueda implementar sanciones propias o medidas de contribución a la reparación puede retrasar las decisiones judiciales y poner en riesgo su efectividad. La ausencia de acuerdos y reglas a seguir impide que las entidades competentes en la implementación desplieguen las acciones necesarias para la preparación institucional que requiere la ejecución de las decisiones judiciales por parte de la administración.

4.3.2. Identificación parcial dentro de la oferta gubernamental nacional y territorial de planes, programas y proyectos que servirían para implementar los componentes

de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP

El Gobierno nacional ha diseñado e implementado una oferta de planes, programas y proyectos en el marco de la atención, asistencia y reparación integral hacia las víctimas. En efecto, la Unidad para las Víctimas, bajo el sustento normativo de la Ley 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos 4633, 4634, y 4635 de 2011, ha venido implementando los planes integrales de reparación colectiva con el propósito de reconocer, dignificar y reparar integralmente a las víctimas, comunidades étnicas y no étnicas, y grupos y organizaciones que han sufrido daños colectivos. Con corte a 30 de abril de 2022, la entidad cuenta con 842 sujetos de reparación colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas, 160 planes de reparación en ejecución, y 53 ya implementados en su totalidad.

Adicionalmente, el Gobierno nacional ha formulado e implementado, de manera participativa con las comunidades, los Planes de Retorno y Reubicación, de acuerdo con los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad. Con corte a 31 de mayo de 2022, existen 921 planes de retorno y reubicación aprobados y en actualización por los diferentes comités territoriales de justicia transicional, los cuales se han venido ejecutando, a su vez, bajo la articulación de las entidades que componen el SNARIV.

Igualmente, en el marco de la ejecución de los PDET, previstos en el punto 1 de la Reforma Integral y, regulados a su vez por el Decreto Ley 893 de 2017, el Gobierno nacional ha desarrollado programas, proyectos y diferentes acciones construidas con la comunidad, para transformar 170 municipios que han sido afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas, y la debilidad institucional del Estado. A partir de este esfuerzo gubernamental, se han definido 32.808 iniciativas con las comunidades, 11.120 de las cuales cuentan con una ruta de implementación activa, y se han finalizado 1.963 proyectos. Durante 2019 y 2020, se han dispuesto 14.731.887 millones entre 2019-2020, para la implementación de los PDET.

Con base en lo anterior, y a pesar de que el Gobierno nacional ya ha identificado diferentes planes, programas y proyectos que servirían para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de comparecientes ante la JEP, esta identificación todavía es parcial. En efecto, el ejercicio que ha venido adelantando la UARIV y la CPEC se ha enfocado en la aplicabilidad de estos de acuerdo con los componentes reparador y restaurador.

Po otro lado, la no identificación de los planes, programas y proyectos que cumplan con el componente retributivo de las sanciones propias desconocería el marco normativo fijado por el artículo 127 de la Ley 1957 de 2019, y lo dispuesto por la Corte

Constitucional en Sentencia C-080 de 2018, al tratar sobre la restricción efectiva de derechos y libertades que debe surtirse en el marco de la justicia transicional. Según la Corte Constitucional, el derecho a la justicia por parte de las víctimas demanda ciertas restricciones para quienes reciben tratamiento diferencial, en tanto que: (i) debe limitarse efectivamente libertades y derechos, como los de residencia y movimiento; (ii) se debe garantizar la existencia de un mecanismo de seguimiento y monitoreo con capacidad real de supervisión y verificación del cumplimiento y obediencia de estas restricciones; (iii) su lugar de ejecución debe ser distinto de un centro penitenciario y carcelario.

La identificación parcial, por ende, de los planes, programas y proyectos impediría que el Gobierno nacional ejerza efectivamente su labor de promover y poner en marcha todas las medidas necesarias para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP. Factor que llevaría, además, a desconocer los derechos de las víctimas en torno a la verdad, justicia, reparación y no repetición en el ámbito de la justicia transicional.

4.3.3. Falta de adecuación e implementación de los planes, programas y proyectos para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP

Los planes, programas y proyectos diseñados e implementados actualmente por el Gobierno nacional no contemplan, necesariamente, los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP. En efecto, la formulación y ejecución de la referida oferta gubernamental no está adecuada a los requisitos de las sanciones propias ni a los de las medidas de contribución a la reparación. Lo anterior dificulta que, en la actualidad, se implementen de manera efectiva y exitosa.

En el mismo sentido, los planes, programas y proyectos del Gobierno nacional no contemplan, en la actualidad, las condiciones de viabilidad y sostenibilidad de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP. Lo anterior, se origina en la falta de lineamientos definidos conjuntamente, entre el Gobierno nacional y la JEP, sobre la claridad técnica, operativa, competencial, normativa y presupuestal, de las condiciones de habitabilidad y dignidad exigidas por el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019.

Las entidades no cuentan con información suficiente sobre los comparecientes que permita establecer la dimensión y arreglos institucionales necesarios para la operatividad de las sanciones propias. Existen vacíos de información en relación con el universo de

comparecientes, su ubicación territorial, las características ocupacionales, y demás elementos que permitan planificar las acciones institucionales requeridas para la aplicación de las sanciones propias en el territorio.

Ante la inexistencia de un entendimiento común sobre las condiciones de viabilidad y sostenibilidad se generarían posibles responsabilidades jurídicas contra el Estado colombiano. En efecto, la no adecuación de los planes, programas y proyectos para la ejecución de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP devendría en consecuencias jurídicas si se concretan riesgos laborales, problemas alimenticios, salubres, de seguridad, y de otro tipo por criterios y condiciones no definidos y/o anticipados por el ordenamiento jurídico y el Estado colombiano. De igual forma, la concreción de las sanciones propias y medidas de contribución de contribución a la reparación podría generar problemas de su incumplimiento, ante la incapacidad operativa para ejecutar las órdenes que emita la JEP en el marco de sus competencias.

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. Objetivo general

Implementar el arreglo institucional del Estado para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.

5.2. Objetivos específicos

OE1. Fortalecer los mecanismos de articulación institucional del Estado para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.

OE2. Clarificar las competencias institucionales en la Rama Ejecutiva y las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.

OE3. Implementar la oferta gubernamental adecuada para ejecutar los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, en el marco de las funciones jurisdiccionales de la JEP.

5.3. Plan de acción

El plan de acción de esta política tiene como propósito fortalecer todos los esfuerzos que ha venido realizando el Gobierno nacional en la implementación de una **paz con legalidad**. Lo anterior, en el marco de la implementación del arreglo institucional del Estado, principalmente entre el Gobierno nacional y la JEP, para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP, en el que se respete la centralidad en las víctimas y las garantías de verdad, justicia, reparación, y no repetición.

Dentro de este contexto, en este plan de acción se establecen tres ejes estratégicos que dan respuesta a las problemáticas anteriormente planteadas. Estos ejes estratégicos son desarrollados a través de ocho líneas de acción que implican la ejecución de 11 acciones de política por parte de diferentes entidades involucradas en el presente documento. El detalle de las acciones propuestas se describe en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) (Anexo A), el cual señala las entidades responsables y corresponsables, los períodos de ejecución, las metas, así como los recursos indicativos necesarios y disponibles para su implementación.

5.3.1. Fortalecer los mecanismos de articulación institucional del Estado para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP

Línea de acción 1. Promover la articulación institucional entre las entidades del Gobierno nacional y la JEP

Con el propósito de contar con un mecanismo de articulación institucional que permita facilitar y continuar la toma de decisiones, el intercambio de información, y en general, la realización de actividades que permitan la implementación de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación, la CPEC, con apoyo de las demás entidades de Gobierno y teniendo en cuenta los esfuerzos ya adelantados, **diseñará e implementará una instancia de articulación entre el Gobierno nacional y la JEP**. De esta forma, se facilitaría el desarrollo del trabajo conjunto entre estas entidades, estableciendo espacios de articulación y responsabilidades, permitiendo también realizar el seguimiento a las diferentes sanciones y medidas impuestas. En este sentido, la articulación es esencial y las líneas de acción que se diseñan en este documento de política buscan posibilitarla y, además, ampliarla para circunstancialmente interactuar de forma eficaz con otros agentes. Dicha articulación podrá efectuarse con el SIVJNR de acuerdo con lo definido por la instancia de articulación entre el Gobierno nacional y la JEP. Esta acción iniciará en el mes de agosto de 2022 y se desarrollará hasta diciembre del mismo año. En tal instancia, además, y con la intervención de quienes la conformen, será donde se definan los procedimientos, protocolos y lineamientos para implementar las sanciones propias y las medidas de contribución a la

reparación en cabeza de los comparecientes, y para identificar la oferta institucional que resulte adecuada a esos efectos.

Línea de acción 2. Promover la articulación entre entidades del Gobierno nacional

En concordancia con la anterior línea de acción, y considerando la importancia de contar con una articulación efectiva entre las entidades del Gobierno nacional, la CPEC, en articulación con las demás entidades de Gobierno y teniendo en cuenta los esfuerzos ya adelantados, **adecuará e implementará una instancia de articulación entre estas entidades que faciliten la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.** Dicha articulación podría efectuarse, de forma intersistémica, con el SNARIV y otras instancias o sistemas definidos normativamente. Esta acción se desarrollará entre el mes de agosto y diciembre de 2022, y permitirá asignar de manera óptima esfuerzos y recursos para la ejecución de planes, programas y proyectos que respondan a la imposición de sanciones y medidas por parte de la JEP.

Línea de acción 3. Promover la articulación entre la JEP, el Gobierno nacional y agentes interesados

Adicional a lo estipulado en las dos líneas de acción anteriores, se ha identificado que la participación de agentes interesados como organizaciones de víctimas, otros grupos de la sociedad civil, sector privado, cooperación, gobiernos locales, entre otros, permitirá maximizar los esfuerzos en la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, al contarse con una oferta de planes, programas y proyectos más robusta. Así, la CPEC, en articulación con las demás entidades del Gobierno, **desarrollará en el marco de la instancia de articulación que se conforme entre el Gobierno nacional y la JEP, una estrategia que articule y promueva la participación de agentes interesados en la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.** Esta estrategia permitirá potenciar la participación de organizaciones de víctimas, otros grupos de la sociedad civil, sector privado, cooperación, gobiernos locales, entre otros, reforzando y garantizando la implementación del Acto Legislativo 01 de 2017, la Ley 1957 de 2019, y demás normas que buscan un proceso de reconciliación nacional, la participación y satisfacción de los derechos de las víctimas, y los enfoques diferenciales de política pública. Esta acción dará inicio en el mes de enero de 2023 y finalizará en el mes de junio del mismo año.

5.3.2. Clarificar las competencias institucionales en la Rama Ejecutiva y las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP

Línea de acción 1. Impulsar iniciativas normativas para la clarificación de las competencias institucionales en la Rama Ejecutiva para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP

Uno de los instrumentos fundamentales para la óptima implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación es el marco normativo que faculta a las entidades para realizar actividades que faciliten dicha implementación. En consideración a lo anterior, la CPEC y con el acompañamiento de las entidades participantes, **realizará un estudio, en diálogo con la JEP, para determinar los instrumentos normativos que resultasen estrictamente necesarios para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP, en el marco de las competencias de las entidades del Gobierno nacional, sin desconocer que la definición de la restricción de libertades y derechos, en las sanciones propias, así como de las condiciones de habitabilidad, dignidad, monitoreo, y verificación, en las sanciones propias y en las medidas de contribución a la reparación, es de competencia privativa de la JEP.** Este estudio permitirá identificar los vacíos e imprecisiones que deben corregirse para permitir la correcta implementación de las sanciones y medidas. Esta acción se llevará a cabo entre el mes de agosto de 2022 y finalizará en diciembre del mismo año.

En concordancia, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en acompañamiento de las diferentes entidades de Gobierno, elaborará **en diálogo con la JEP, y presentará, los instrumentos normativos que resultasen estrictamente necesarios⁶³ para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP, en el marco de las competencias de las entidades del Gobierno nacional, sin desconocer que la definición de la restricción de libertades y derechos, en las sanciones propias, así como de las condiciones de habitabilidad, dignidad, monitoreo, y verificación, en las sanciones propias y en las medidas de contribución a la reparación, es de competencia privativa de la JEP.** Esta

⁶³ En caso de concurrir los supuestos previstos en el artículo 3, numeral 6, del Decreto 1995 de 2016, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) constatará los respectivos proyectos normativos.

acción, que se desarrollará entre agosto de 2022 y diciembre de 2026, deberá realizarse dentro del respeto del Acuerdo Final de Paz y habilitará a las entidades de la Rama Ejecutiva para que se cumpla con el mandato establecido en el artículo 38 de la Ley 1957 de 2019.

Línea de acción 2. Definir protocolos y procedimientos para asegurar la viabilidad de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP

Adicionalmente, con el propósito de contar con lineamientos claros que establezcan el concepto, el contenido y las condiciones de viabilidad y sostenibilidad mínimos para que las sanciones y medidas impuestas cumplan con los fines de la justicia transicional, **la CPEC, en el marco de la Instancia de articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP, elaborará protocolos y procedimientos para la implementación y seguimiento de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.** Esta elaboración se llevará a cabo en el marco de la instancia de articulación entre el Gobierno nacional y la JEP, entre los meses de enero y diciembre de 2023. Esta acción se realizará sin perjuicio de las competencias autónomas de la JEP para definir los componentes de las sanciones propias y de las medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante ella, y deberá tener en cuenta las decisiones que tome la Jurisdicción en la materia.

5.3.3. Implementar la oferta gubernamental adecuada para ejecutar los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, en el marco de las funciones jurisdiccionales de la JEP⁶⁴

Línea de acción 1. Diseñar lineamientos para la identificación de planes, programas y proyectos para implementar los componentes de las sanciones propias y de las medidas de contribución a la reparación

Al tener en cuenta la importancia de la correcta identificación de planes, programas y proyectos para la efectiva implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, se define que **la CPEC, en acompañamiento de las entidades participantes, elaborará lineamientos que permitan realizar esa identificación.** De igual forma, esta labor se llevará a cabo en el marco de la instancia de

⁶⁴ El proceso de identificación, adecuación e implementación de la oferta en materia de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación no se realiza en este documento de política. Lo anterior será producto del desarrollo de las tres líneas estratégicas que este documento presenta para dar cumplimiento a lo establecido, especialmente, por los artículos 38, 135 y 136 de la Ley 1957 de 2019 y demás textos normativos concordantes.

articulación entre el Gobierno nacional y la JEP para asegurar que se recojan todos los elementos necesarios y que estos cuenten con las claridades pertinentes. Esta acción iniciará en el mes agosto de 2022 y finalizará en el mes de diciembre del mismo año y se realizará sin perjuicio de las competencias autónomas de la JEP para definir los componentes de las sanciones propias y de las medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante ella, y deberá tener en cuenta las decisiones que tome la Jurisdicción en la materia.

Línea de acción 2. Identificar la oferta gubernamental para implementar los componentes de sanciones propias y de las medidas de contribución a la reparación

En concordancia con lo anterior, una vez definidos los lineamientos, es necesario realizar efectivamente la identificación de los distintos planes, programas y proyectos para dar aplicación a las sanciones y medidas ya referidas. De esta forma **la CPEC, con el acompañamiento de las entidades participantes, realizará la identificación de la oferta gubernamental para implementar los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP**, con base en los lineamientos definidos y a los que hace referencia la línea de acción anterior. Esta acción se llevará a cabo entre agosto de 2022 y diciembre de 2026.

Línea de acción 3. Diseñar planes, programas y proyectos para la ejecución de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación

La última línea de acción planteada reconoce la necesidad de realizar ajustes o evaluar la creación de nuevos planes, programas y proyectos para que respondan a las necesidades de implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. De esta forma, se establece en primera medida **que la CPEC con el acompañamiento de las entidades participantes promoverá, en el marco de la instancia de articulación entre el Gobierno nacional y la JEP planteada en esta política, la adecuación de la oferta gubernamental susceptible de ajuste, con base en los lineamientos definidos.** Esta actividad reconoce que los ajustes deben responder a las necesidades para la implementación de los componentes, como también a que sea realmente factible realizarlos. Esta acción tendrá una duración de cuatro años y será realizada entre enero de 2023 y diciembre de 2026.

Por otro lado, la CPEC, en el marco de la instancia de articulación entre el Gobierno y la JEP, **evaluará la creación de planes, programas y proyectos en entidades gubernamentales, para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a cargo de los comparecientes ante la JEP.** Esto responderá a diferentes aspectos de necesidad, suficiencia, entre otros, que faciliten y permitan la

implementación de las sanciones y medidas. Esta acción se llevará a cabo entre el mes de enero de 2024 y el mes de diciembre de 2026. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de los comparecientes de presentar proyectos restaurativos, conforme a la Ley 1957 de 2019.

Por último, y con el fin de poner en funcionamiento todos los mecanismos referidos anteriormente, el Ministerio de Justicia y del Derecho, adecuará e implementará un sistema de información⁶⁵ que permita activar las rutas para la implementación y seguimiento de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación. Esta última acción tendrá una duración de cuatro años y se realizará entre el 2023 y el 2026.

5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos de este documento CONPES se realizará a través del Plan y Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra contenido en el Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS). En este se señalan las entidades responsables de cada acción, sus periodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

Esta política tiene un período de implementación de cinco años, iniciando en el año 2022 hasta el año 2026. El reporte periódico al PAS lo realizarán las entidades incluidas en este documento CONPES y señaladas como responsables en las acciones, y será consolidado según los lineamientos del DNP. El seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en enero de 2023 y el informe de cierre se realizará con corte a 31 de junio de 2027, tal y como se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2022
Segundo corte	Junio de 2023
Tercer corte	Diciembre de 2023
Cuarto corte	Junio de 2024
Quinto corte	Diciembre de 2024
Sexto corte	Junio de 2025
Séptimo corte	Diciembre de 2025
Octavo corte	Junio de 2026

⁶⁵ Esa adecuación e implementación se hará en el marco del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJT).

Corte	Fecha
Noveno corte	Diciembre de 2026
Informe de cierre	Junio de 2027

Fuente: DNP (2022).

5.5. Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de este documento, las entidades involucradas en su implementación priorizarán en las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos suficientes para la financiación de las acciones que se proponen en el formato PAS. Cabe aclarar, que la ejecución de las inversiones asociadas a la implementación de esta política estará sujeta a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada uno de los sectores responsables. La implementación de esta política tiene un costo total indicativo estimado de 1.852 millones de pesos como se presenta en Tabla 2.

Tabla 2. Financiamiento estimado de la política

(cifras en millones de pesos)

Objetivo	Costo total
OE1. Fortalecer los mecanismos de articulación institucional del Estado para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.	111
OE2. Definir las competencias institucionales en la Rama Ejecutiva y las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.	476
OE3. Implementar la oferta gubernamental adecuada para ejecutar los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, en el marco de las funciones jurisdiccionales de la JEP.	1.265
Total	1.852

Fuente: DNP (2022).

El presupuesto indicativo contemplado en este documento no contiene la estimación de los recursos que se requerirán para la ejecución de la oferta adecuada que se identificará ni para garantizar su viabilidad y sostenibilidad. Los recursos aquí señalados dan cuenta de aquellos necesarios para ejecutar acciones consagradas en este documento con el propósito de implementar el arreglo institucional del Estado para la ejecución de los

componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.

Por otra parte, la Tabla 3 detalla los costos asociados por entidad, donde se puede apreciar las principales entidades a cargo de la implementación de la presente política.

Tabla 3. Costos indicativos por entidad

(cifras en millones de pesos)

Entidad	Costo total
Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	1.177
Ministerio de Justicia y del Derecho	675
Total	1.852

Fuente: DNP (2022).

6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Defensa Nacional, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar la Política Nacional que adopta Lineamientos de Política para Implementar el Arreglo Institucional del Estado para la Ejecución de los Componentes de las Sanciones Propias y Medidas de Contribución a la Reparación planteada en el presente documento, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias contenidas en el mismo, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el PAS (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento.
4. Solicitar a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación:
 - a. Diseñar e implementar, junto con las entidades planteadas en el PAS, la instancia de articulación que permita coordinar a las entidades del Gobierno nacional, a la JEP y a los actores interesados.
 - b. Realizar un estudio, en diálogo con la JEP, junto con las entidades definidas en el PAS, para determinar los instrumentos normativos que resultasen estrictamente necesarios para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP, en el marco de las competencias de las entidades del Gobierno nacional, sin desconocer que la definición de la restricción de libertades y derechos, en las sanciones propias, así como de las condiciones de habitabilidad, dignidad, monitoreo, y verificación, en las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, es de competencia privativa de la JEP.
 - c. Elaborar protocolos y procedimientos, en el marco de la instancia de articulación entre las entidades del Gobierno nacional y la JEP y con acompañamiento de las entidades mencionadas en el PAS, para la implementación y seguimiento de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.

- d. Elaborar lineamientos, junto con las entidades planteadas en el PAS, que permitan identificar la oferta de planes, programas y proyectos gubernamentales para la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP, y realizar dicha identificación.
 - e. Realizar, junto con las entidades definidas en el PAS y en el marco de la instancia de articulación entre las entidades del Gobierno nacional y la JEP, la promoción de la adecuación de los planes, programas y proyectos, así como la evaluación de creación de nueva oferta, para la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.
5. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho:
- a. Elaborar, en diálogo con la JEP, y presentar los instrumentos normativos que resultasen estrictamente necesarios para la implementación de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP, en el marco de las competencias de las entidades del Gobierno nacional, sin desconocer el Acuerdo Final de Paz y que la definición de la restricción de libertades y derechos, en las sanciones propias, así como de las condiciones de habitabilidad, dignidad, monitoreo, y verificación, en las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, es de competencia privativa de la JEP.
 - b. Adecuar e implementar⁶⁶, teniendo en cuenta la oferta existente, un sistema de información que permita activar las rutas para la implementación y seguimiento de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP.

⁶⁶ Esa adecuación e implementación se hará en el marco del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJT).

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

BIBLIOGRAFÍA

- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2022). Documento borrador Protocolo para el esquema implementación y seguimiento de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador y restaurador y las sanciones propias.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2022). Documento borrador Ruta TOAR Protocolo para el esquema implementación y seguimiento de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador y restaurador y las sanciones propias.
- Congreso de la República. (2021). Ley 2078 de 2021. Por medio de la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y los Decretos ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2019). Ley Estatutaria 1957 de 2019. Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2018). Ley 1922 de 2018. Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2017). Acto Legislativo 02 de 2017. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2017). Acto Legislativo 01 de 2017. Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2016). Ley 1820 de 2016. Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2005). Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de

la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Congreso de la República.

Corte Constitucional. (2018). Sentencia C-80 de 2018. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-080-18.htm>

Corte Constitucional. (2019). Sentencia C-588 de 2019. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-588-19.htm>

Corte Constitucional. (2017). Sentencia C-674 de 2017. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-674-17.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395;

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 423

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua. Interpretación de la Sentencia de Fondo y Reparaciones. Sentencia de 18 de noviembre de 2020. Serie C No. 418.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). **Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 137 y 147.**

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Caso Herzog y otros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de marzo de 2018, párr.261 y 289.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Caso Isaza Uribe y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Serie C No. 363.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). Caso Véliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260;
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C No. 250, párr. 190; Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240, párr. 220; Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 183.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007) Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163. Corte Penal Internacional. (2017). Informe sobre las actividades de examen preliminar. 2017. Párr. 148; Véase también: CPI. (2017). Escrito de Amicus Curiae de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la Jurisdicción Especial para la Paz ante la Corte Constitucional de la República de Colombia. Referencia: RPZ-0000001 y RPZ-003
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). Documento CONPES 4031 de 2021. Política Nacional de atención y reparación integral a las víctimas. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Documento CONPES 3932 de 2018. Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). El Plan Marco de Implementación Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Documento CONPES 3931 de 2018. Política Nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP. Bogotá: DNP.

- Johnstone, Gerry & Daniel W. Van Ness. (2007). "The meaning of restorative justice". En: Johnstone, Gerry & Daniel W. Van Ness (Eds). Handbook of Restorative Justice. Routledge. NY.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2021). Metodología de apoyo a la construcción de TOAR-SeRVR. Bogotá: JEP.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2021). Protocolo de Relacionamiento entre la JEP y los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero. Bogotá: JEP.\
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2021). Tribunal para la Paz, Sección de Apelación. Sentencia TP-SA 230 2021, párr. 13.
- Jurisdicción Especial para la Paz (2020). Manual para la participación de las víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Imprenta Nacional de Colombia.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2020). Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador - Restaurador1 Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad Tribunal para la Paz. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/SiteAssets/Paginas/Conozca-Los-lineamientos-en-materia-de-sanci%C3%B3n-propia-y-Trabajos%2C-Obras-y-Actividades-con-contenido-Reparador---Restaurador/28042020%20VF%20Lineamientos%20Toars%20y%20SP.pdf>
- Institute for Integrated Transitions. (2019). Análisis y recomendaciones sobre las sanciones de la JEP y la justicia restaurativa. Barcelona: IFIT.
- Luna, E. (2011). "In Support of Restorative Justice". En: Robinson, Paul H; Stephen Garvey & Kimberly Kessler Ferzan (Eds). Criminal Law Conversations. Oxford. 2011, pp. 589 y ss.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2020). Asamblea General. Informes del Relator Especial para la Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, del 9 de agosto de 2012 y 9 de julio de 2020. A/HRC/21/46; A/HRC/45/45.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2020). Consejo de Derechos Humanos. "Visita a El Salvador: Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición". 09 de julio de 2020. Doc. A/HRC/45/45/Add.2.

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos del 3 de agosto de 2004. S/2004/616.
- Presidencia de la República de Colombia. (24 de febrero de 2022). Oficio Apoyo del Gobierno Nacional en las sanciones propias. OFI22-00017920/IDM 13030000.
- Presidencia de la República de Colombia. (2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la Construcción de Paz. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>
- Stewart, J. (2015). "La justicia transicional en Colombia y el papel de la Corte Penal Internacional". Obtenido de <<https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/otp-stat-13-05-2015-SPA.pdf>>. Pág. 4.
- Zehr, H. (2006). El pequeño libro de la Justicia Restaurativa. Good Books, Intercourse, PA 17534.