

Elección Visible- Jurisdicción Especial para la Paz Recomendaciones para el proceso de elección de los magistrados

6 de marzo de 2017

Conscientes de la enorme importancia que tendrá la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el cierre del conflicto armado, la coalición ELECCIÓN VISIBLE¹ ha decidido realizar el seguimiento a la elección de los magistrados, Amicus Curiae y funcionarios del nivel directivo² que la integrarán, así como formular algunas recomendaciones al proceso de elección que contribuyan a que las personas que ocupen estos sean las más idóneas, probas e independientes, lo que resulta fundamental para mitigar las preocupaciones y desconfianza que algunos actores tienen sobre lo que será el funcionamiento de la nueva jurisdicción.

Para avanzar en este propósito, el pasado 20 de febrero de 2017 se convocó una mesa de expertos para analizar el perfil y los mecanismos de transparencia y publicidad que deberían acompañar la elección de los **38 magistrados titulares y los 13 magistrados sustitutos o suplentes de la JEP**. Con base en esto y en la experiencia que de nueve años que tiene ELECCIÓN VISIBLE en el seguimiento de este tipo de procesos, a continuación se presentan las siguientes recomendaciones:

Término y cronograma para la elección

Establecer un término para la elección. Aunque el Proyecto de Acto Legislativo de creación de la Jurisdicción Especial de Paz (en adelante PAL) señale que “La JEP entrará en funcionamiento a partir de la aprobación de este Acto Legislativo sin necesidad de ninguna norma de desarrollo”, la puesta en marcha real tiene como requisito mínimo que los magistrados sean elegidos. Además de las inmediatas funciones jurisdiccionales que estos tendrían que atender, los magistrados tendrán que cumplir con dos tareas regulatorias, necesarias para que la JEP pueda entrar en plena operación³:

¹ ELECCIÓN VISIBLE es una coalición de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas, la Corporación Excelencia en la Justicia, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga –ICP-, la Misión de Observación Electoral –MOE- y Transparencia por Colombia, que nace en el año 2008 con el objetivo de observar y hacer seguimiento a la elección de magistrados de las Altas Cortes y otros altos dignatarios de la justicia, con el fin de promover procesos de elección más transparentes, públicos y basados en el mérito de los candidatos.

² Director de la Unidad de Investigación y Acusación, el Secretario Ejecutivo de la JEP y el Presidente de la jurisdicción; sobre el que aún no existe claridad de si se trata de un funcionario adicional o una posición que será ocupada por alguno de los 38 magistrados.

³ Artículo 12 Transitorio. Proyecto De Acto Legislativo No. 02 De 2017 Senado / No. 002 De 2016 Cámara - Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 003 De 2016 Cámara.

i) Elaborar las normas procesales que regirán la jurisdicción y los parámetros que deberán ser utilizados para evaluar si se han presentado o no incumplimientos de las condiciones del sistema.

Este es un tema especialmente importante, pues mientras ya existe alguna claridad respecto de las normas de amnistía e indulto⁴ y de los tratamientos especiales para Agentes del Estado, las normas con las que se procesarán a quienes participaron en los crímenes más graves y representativos están por definirse. Este punto resulta esencial para contribuir a la rendición de cuentas a las víctimas y a la sociedad sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto. La discusión de las normas procesales puede ser un tema que tome un tiempo importante, máxime si en su definición van a participar los 38 magistrados que componen la JEP.

ii) La adopción del reglamento de funcionamiento y organización de la JEP.

Por lo anterior, se recomienda que el reglamento que expedirá el Gobierno para la conformación del Comité de Escogencia establezca un plazo para la elección de los magistrados o, en su defecto, que este sea definido por el mismo Comité.

Establecer previamente el cronograma y fases de la elección. El Comité de Escogencia debería establecer y divulgar las fases y cronograma que se seguirá para la elección. En cuanto a las fases, se identifican como mínimo las siguientes: i) Inscripción de candidatos; ii) Preselección; iii) Selección; iv) Designación. Para las tres primeras se recomienda establecer los mecanismos concretos de publicidad, transparencia y participación; como son la publicación de las hojas de vida de los candidatos inscritos y preseleccionados y la definición de los canales y plazos suficientes que tendrán los ciudadanos para presentar sus opiniones sobre ellos.

Recomendaciones sobre el proceso de elección

Realizar una convocatoria pública. La elección de los candidatos debería estar precedida de una convocatoria pública, que permita la participación de todos los que consideren tener la experiencia y formación para ejercer los cargos de magistrados y directivos de la JEP. La necesidad de que se realice esta convocatoria adquiere una mayor relevancia por cuenta de la integración mayoritaria de personas extranjeras en el Comité de Escogencia (3/5), quienes difícilmente tendrán conocimiento previo de los juristas nacionales que cuentan con las calidades para ocupar las magistraturas.

La convocatoria contribuye, además, a la transparencia y publicidad del trámite, en contraste con lo que sería comunicar a la sociedad una lista de elegidos, sin conocer

⁴ Ley 1820 de 2016, Decreto 277 de 2017.

quiénes fueron las personas examinadas, quién las sugirió; ni haber brindado la oportunidad de participar a los abogados que no cuenten con suficientes conexiones para que su hoja de vida sea conocida por los miembros del Comité⁵.

Restringir las relaciones de los candidatos con el Comité de Escogencia a espacios formales y equitativos. Todos los candidatos deben contar con las mismas oportunidades para interactuar con los miembros del Comité. Se debe evitar también que terceros, sean personas naturales o jurídicas, intercedan por alguno de los candidatos ante el Comité de Escogencia, por fuera de los canales establecidos para que la sociedad civil envíe sus opiniones sobre los inscritos y preseleccionados.

Establecer previamente el perfil y los criterios de evaluación. El PAL establece unos requisitos mínimos para ser magistrado de la JEP que podrían ser cumplidos por miles de abogados del país: tener nacionalidad colombiana, experiencia de 8 años para los magistrados de las Salas y de 15 años para los magistrados del Tribunal, no haber sido condenado por sentencia judicial, salvo por delitos políticos o culposos y ser abogado⁶. A estos requisitos se suman dos criterios generales: la “cualificación” y “la idoneidad ética”⁷. Estos criterios, que son los realmente diferenciadores entre los candidatos, deberían contar con patrones para su evaluación, de forma tal que brinden garantías de transparencia y objetividad al proceso.

Por ello se recomienda que, previo al proceso de convocatoria, el Comité de Escogencia haga público el perfil o perfiles de magistrados que busca, así como los parámetros de evaluación de los candidatos; por ejemplo: formación académica, experiencia previa en justicia transicional, experiencia previa en administración de justicia, entre otros. Solo con base en unos criterios preestablecidos, que podrían ser

⁵ En la discusión con los expertos se planteó la posibilidad de adicionar a los candidatos inscritos en la convocatoria a otras personas que sean postuladas por organizaciones de la sociedad civil y universidades. Sin embargo, varios de los participantes señalaron que esta medida sería inconveniente, pues podría debilitar a candidatos de suficientes credenciales, pero que no cuentan con apoyo de personas jurídicas, o propiciar la creación de “cuotas” que se perciban como la representación de sectores específicos de la sociedad o de potenciales procesados de la JEP. Con todo, debe señalarse que el Comunicado Conjunto #88 de 2016, establece que el reglamento de composición y funcionamiento “regulará los **mecanismos de postulación** y elección, mecanismos que contarán con la debida publicidad y garantías de transparencia de manera que facilite el seguimiento y veeduría por parte de la sociedad y que permita recibir comentarios y opiniones de personas y organizaciones sobre los candidatos”. Se espera que esta expresión no se interprete en el sentido de que la única forma de ser candidato sea la postulación por parte de terceros.

⁶ Estos requisitos corresponden a los que se exigen para ser magistrado de Altas Cortes -que según el Artículo 7° del PAL son los que deben cumplir los magistrados del Tribunal para la Paz - y los Magistrados de Tribunal Superior de Distrito, que son los que deben cumplir los Magistrados de las Salas de la JEP.

⁷ De acuerdo con el Artículo 1° Transitorio del PAL: “La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres con respeto a la diversidad étnica y cultural y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, **idoneidad ética y criterios de cualificación para su selección**”.

distintos para los magistrados del Tribunal y de las Salas⁸, es posible entender la razón por la que se prefieran unos candidatos sobre otros.

Realizar una entrevista pública⁹. A la revisión de las hojas de vida, que constituye la forma de evaluar la trayectoria previa del candidato, debería sumarse un componente de evaluación directa por parte del Comité de Escogencia¹⁰, que podría concretarse en una **entrevista pública, que debería ser televisada o transmitida por streaming**, tal como actualmente ocurre en los procesos de altos dignatarios de la justicia como son el Fiscal General y los magistrados de las Altas Cortes. Esto permitirá evaluar competencias generales, como su capacidad de expresión oral y claridad argumentativa; así como conocer aspectos relacionados con el cargo, como podrían ser su visión general sobre la JEP o, sobre aspectos puntuales, como el papel de las víctimas en los procesos. En esta entrevista se deberían incluir preguntas enviadas por facultades de derecho acreditadas y organizaciones de la sociedad civil.

Diversidad en la integración JEP. Además de los requisitos y criterios *individuales* para la elección de los magistrados, el Acuerdo Final y el PAL consagran tres elementos que deben tenerse en cuenta en la conformación de la JEP:

- i) la participación equitativa **entre hombres y mujeres**¹¹;
- ii) el respeto a la **diversidad étnica y cultural**¹²; y
- iii) la inclusión de expertos en **distintas ramas del Derecho**, con énfasis en conocimiento del DIH, Derechos Humanos o resolución de conflictos¹³.

Además de estos factores, se recomienda tener en cuenta otros, que garanticen la diversidad y el equilibrio de visiones, conocimientos y experiencia de los integrantes de la JEP:

- i) Diversidad de las **regiones de origen** de los magistrados.
- ii) **Equilibrio entre quienes provengan de la academia, el ejercicio profesional y la Rama Judicial**¹⁴. Varios expertos que participaron en la mesa

⁸ Por ejemplo, las habilidades de comunicación oral podrían ser más relevantes para los magistrados del Tribunal de Paz – previendo que el proceso contradictorio será oral-, que para un magistrado de las Salas, cuyas actuaciones serán mayoritariamente escritas.

⁹ Previendo que pueda inscribirse un alto número de candidatos, se podría establecer la entrevista solo para el grupo de preseleccionados.

¹⁰ En la mesa de expertos se presentó la propuesta de realizar un concurso de méritos, que incluyera un examen de conocimientos; sin embargo, fue descartada por los tiempos que implicaría su implementación y porque no es necesariamente el mecanismo más idóneo para seleccionar este tipo de cargos.

¹¹ Artículo 7 Transitorio del PAL.

¹² *Ibidem*.

¹³ Numeral 65 y 66 del Acuerdo Final; Comunicado Conjunto # 88 del 12 de agosto 2016.

de discusión señalaron que si bien la experiencia¹⁵ de quienes han ejercido como jueces y fiscales de la jurisdicción ordinaria puede ser valiosa, es fundamental que la JEP se nutra de nuevas personas, que faciliten el cambio cultural y la apropiación de las reglas especiales de esta jurisdicción.

iii) **Diversidad ideológica.** Si bien la afinidad ideológica no es fácil de determinar en todos los casos, en otros sí puede ser identificada a través de fuentes como los textos académicos, la afiliación a partidos y organizaciones sociales o columnas de opinión. Tener en cuenta el equilibrio entre distintas ideologías, evitando la inclusión de personas que se encuentren en algún extremo ideológico, es crucial para generar confianza en los procesados, las víctimas y la sociedad.

Especificar la Sala o Sección para la cual serán elegidos los magistrados. Aunque los magistrados “(...) *tendrán movilidad para ser asignados a las distintas salas y secciones en función de la acumulación de trabajo de unas y otras, y conforme a los criterios que en el Reglamento se determinen*”¹⁶, es necesario que los candidatos sean seleccionados para Salas y Secciones específicas, con el fin de que puedan iniciar inmediatamente con sus funciones -particularmente las relacionadas con la Ley de Amnistía e Indulto que ya se encuentra vigente¹⁷-, sin perjuicio de que más adelante se realice una redistribución interna del personal, de acuerdo con los criterios que queden establecidos en el reglamento de la JEP.

Brindar apoyo operativo para el Comité de Escogencia. La información enviada por los candidatos sobre su hoja de vida debe ser procesada para facilitar la comparación entre ellos, así como para verificar la información recibida o solicitar su complementación, cuando sea necesario. Este apoyo podría ser brindado por Naciones Unidas o por una empresa cazatalentos que realice su labor bajo las indicaciones directas del Comité de Escogencia. Este apoyo debe ser únicamente logístico, pues el análisis y selección de los magistrados debe ser una tarea que realicen directamente los miembros del Comité de Escogencia.

Evitar la “puerta giratoria”. Aunque en el PAL de creación e la JEP no quedó consagrada la prohibición de la llamada *puerta giratoria* que sí rige a los magistrados de las otras jurisdicciones, se considera que esta debería proscribirse, evitando la

¹⁴ Entendemos esta procedencia como el mayor número de años de experiencia del candidato en el ejercicio profesional (litigio o consultoría), la Rama Judicial o la academia; esta última de dedicación exclusiva o mayoritaria, pues varios litigantes y magistrados pueden dictar cátedra un número reducido de horas a la semana.

¹⁵ La experiencia puede establecerse de manera general o teniendo en cuenta un corte, por ejemplo de los últimos 10 años.

¹⁶ Numeral 46.F del Acuerdo Final

¹⁷ Por ejemplo, a medida de que avance el proceso de dejación de armas se podrán presentar solicitudes de amnistía “caso a caso” que deberán ser resueltas por la Sala de Amnistía de Indulto (Art. 21 Ley 1820 de 2016). Así mismo, en el Artículo 39 de esa Ley se establece un término de prescripción de un año para la presentación de informes y acusaciones relacionadas con los delitos susceptibles de ser amnistiados.

elección como magistrados de la JEP de quienes hayan ejercido los cargos establecidos en el Artículo 126 de la Constitución Política¹⁸ durante el año inmediatamente anterior.

El Comité de Escogencia debe actuar con la autonomía e independencia que le otorga al PAL, tanto en lo que se refiere a las partes del Acuerdo Final, evitando que la elección se convierta en la sumatoria de los candidatos que sugiera cada una de ellas, como de otros grupos de interés.

¹⁸ ARTICULO 126. “(...)Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil”.