

PROYECTO DE LEY _____ DE 2020 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA LA LEY 975 DE 2005 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA**

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho integral a la verdad de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia estableciendo un mecanismo de articulación entre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y el proceso de reincorporación previsto en la Ley 975 de 2005.

ARTÍCULO 2º. Adiciónese un inciso al artículo 2º de la Ley 975 de 2005, así:

Artículo 2o. Ámbito de la ley, interpretación y aplicación normativa.

(..)

Los miembros de los grupos armados organizados que se desmovilizaron en el ámbito de aplicación de esta ley, podrán participar ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición, creado en el Acto Legislativo 01 de 2017, en calidad de testigos comparecientes, si su testimonio es eficaz frente al esclarecimiento de la verdad, la determinación de responsabilidades de otros actores del conflicto en graves violaciones a los Derechos Humanos o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, garantías de no repetición, podrán obtener los beneficios jurídicos adicionales contemplados en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

ARTÍCULO 3º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 975 de 2005, así:

Artículo 17D. Testimonio en calidad de comparecientes ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición. Por una sola vez, de forma voluntaria, los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, postulados mediante el mecanismo previsto en esta ley, que por razones de fuerza mayor, tengan conductas pendientes por esclarecer, relacionadas con la pertenencia a estos grupos, podrán participar en calidad de testigos comparecientes, ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial de Paz, podrán acceder a los beneficios jurídicos que otorga este sistema.

El testimonio o testimonios rendidos ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, en ningún caso se considerarán un

recurso de carácter judicial, utilizado para debatir asuntos propios del proceso adelantado en el ámbito de esta Ley.

La solicitud de comparecencia en calidad de testigos ante el SIVJRNRR se debe hacer con objetivo de aportar una verdad esclarecedora sobre los hechos cometidos en el marco del conflicto armado interno por hechos cometidos antes de su desmovilización y debe estar encaminada a permitir que se determine con claridad la responsabilidad de diferentes actores del conflicto en las graves violaciones a los derechos humanos y en las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan tenido lugar en el marco del conflicto armado.

Lo dispuesto en este artículo no puede entenderse como una limitación a la posibilidad de rendir testimonio en forma ordinaria, las veces que se requiera ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

ARTÍCULO 4º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 975 de 2005, así:

Artículo 29 A. Beneficios por la comparecencia en calidad de testigos. Una vez se verifique la contribución efectiva a la verdad por parte de los beneficiarios de esta ley ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas expedirá un certificado de cumplimiento, que deberá ser presentado ante la Sala competente del Tribunal Superior de Distrito Judicial, que determinará los beneficios a aplicar, con base en las sanciones propias del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

ARTÍCULO 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ROY BARRERAS
Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La construcción de paz luego de un conflicto de más de cincuenta años, que terminó con el desarme de la guerrilla más antigua de Latinoamérica, genera importantes retos para el Estado colombiano, que debe satisfacer en la mayor medida posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, que este se está haciendo a través de las herramientas jurídicas que brinda la justicia transicional.

El modelo de justicia transicional, definido en el Acuerdo Final de Paz, que se encuentra en operación desde hace casi dos años, permitirá principalmente satisfacer el derecho de las víctimas a conocer la verdad de lo sucedido en el marco del conflicto armado interno, pero la satisfacción de este derecho, implica la participación efectiva de todos los actores del conflicto en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición.

En desarrollo del Acuerdo Final, se promulgó el Acto Legislativo 01 de 2017, en el que se estableció en el artículo 5º en relación con la competencia de la Jurisdicción Especial de Paz:

(...) Administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1o de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos (...)

De acuerdo con esta disposición todos los actores del conflicto deberán comparecer, algunos de forma voluntaria y otros de forma obligatoria ante la Jurisdicción Especial de Paz, particularmente los autores de los delitos de mayor gravedad en el contexto del derecho penal internacional.

Sin embargo, los primeros meses de ejercicio de la JEP, permitieron verificar la existencia de una zona gris¹ en relación con la posibilidad de comparecencia ante esta jurisdicción de ex miembros de organizaciones de tipo paramilitar, toda vez que la competencia personal está claramente definida para los miembros de la fuerza pública y los miembros de los grupos armados organizados que hayan suscrito un Acuerdo de Paz con el Gobierno Nacional, para otros agentes del Estado y para terceros financiadores del conflicto.

A pesar de esto, tampoco está expresamente prohibida la comparecencia de ex integrantes de organizaciones de tipo paramilitar ante la JEP, teniendo en cuenta

¹ De acuerdo con H.L.A.HART existen “aspectos del derecho que, en todo tiempo y en forma natural, parecen dar origen a equívocos, de modo que la confusión y la consiguiente necesidad de una mayor claridad acerca de ellos puede coexistir”.

especialmente dos consideraciones, la primera es que de acuerdo con el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, las organizaciones de tipo paramilitar reúnen los requisitos del concepto de Grupo Armado Organizado², y la segunda y más importante consideración es que pueden satisfacerse en una mayor medida los derechos de las víctimas, si se permite la comparecencia de este tipo de ex combatientes por hechos adicionales a los investigados y sancionados en la Ley de Justicia y Paz, que incluyan nuevos aportes a la verdad judicial en el contexto del Conflicto Armado Colombiano.

En lo que tiene que ver con la comparecencia de ex miembros de grupos paramilitares ante la JEP, el Tribunal para la Paz, en el año 2018, hizo el siguiente análisis:

Bien puede ser que existan circunstancias que justifiquen excepcionalmente una interpretación más amplia de la competencia de la JEP, en los eventos en que el interés superior de las víctimas, especialmente el de obtener verdad, así lo exija; tales circunstancias, de haberlas, tendrán que ser estudiadas, nuevamente, en cada caso concreto, para lo cual será preciso que se realice un test de aporte a la verdad que, por no ser este el caso, no se desarrollará aquí de forma extensiva, el cual necesariamente deberá tomar en consideración los aspectos esenciales y las modalidades de intervención de los presuntos integrantes de los grupos paramilitares³.

Esta misma sala, al conocer otra apelación presentada por hechos similares manifestó:

En principio, esta regulación no prevé a miembros de grupos paramilitares. Sin embargo, en este punto es necesario tener en cuenta lo sostenido por la Corte Constitucional, en el sentido de que el conflicto armado colombiano es un fenómeno social de carácter complejo y multicausal, con variedad de actores. Uno de los rasgos definitorios de esa complejidad es la presencia cierta de hipótesis en las cuales un tercero civil, inicialmente ajeno al conflicto, cambia consecutivamente de roles y, a causa de sus actos, involucra su responsabilidad de diversas formas a lo largo de una confrontación extensa. Puede ocurrir entonces que ese civil con el tiempo se involucre primero en la promoción y colaboración de grupos paramilitares a través de acciones de diversa índole (financieras, políticas, logísticas). Posteriormente, decida participar directamente en las hostilidades, al comienzo solo episódicamente, pero después de manera continuada. Y más adelante se inmiscuya totalmente en la estructura, pasando a convertirse en miembro del GAOML por tener función continua de combate⁴.

² Artículo 1. Ámbito de Aplicación Personal. (...)grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas

³ Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA-057 de 31 de octubre de 2018.

⁴ Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA-103 de 17 de enero de 2019.

De acuerdo con estos pronunciamientos y un análisis holístico de la naturaleza del Conflicto Armado Interno Colombiano, se puede llegar a la conclusión que para la terminación del mismo, se hace necesario involucrar a todos los actores del conflicto al sistema de justicia transicional, fijando en lo posible, un único órgano de cierre con lo cual se garantice en la mayor medida posible la satisfacción de los derechos de las víctimas. Tal y como se mencionó en el salvamento de voto de una acción de Tutela resuelta por el Tribunal para la Paz:

“Como armonizar una concepción no restrictiva del derecho de acceso a la justicia especial de paz, que a su turno debe facilitarse con una comprensión amplia de la competencia, cuyo fundamento radica en el interés de satisfacer los derechos de las víctimas, entre otros, y a partir de la cual se ha permitido por ejemplo en ingreso de los llamados “parapolíticos” con una exclusión de visos de objetividad, de uno de los actores del conflicto armado interno como son precisamente los paramilitares? Por qué no se ha construido el test referido de tal manera que los peticionarios ajusten sus peticiones a los requerimientos que pudiere imponer la jurisdicción y así, ver debidamente satisfechos sus derechos a la seguridad jurídica, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad, entre otros⁵”.

Hasta este momento, la posición de la Jurisdicción Especial de Paz es de que en cada caso concreto se deberá hacer un análisis para determinar si cada uno de los solicitantes que quieran acogerse a esta jurisdicción, pueden o no, ser comparecientes ante la misma y como se verifica en lo establecido en el salvamento de voto citado, esta jurisdicción no ha determinado los requerimientos particulares que justifiquen aceptar o no como comparecientes a los ex integrantes de las organizaciones de tipo paramilitar.

Así las cosas, el vacío normativo existente en relación con la comparecencia de los ex miembros de las organizaciones paramilitares ante la JEP, debe ser resuelto por el legislador colombiano, para fijar con base en el principio de seguridad jurídica, los elementos específicos que deben acompañar la solicitud de comparecencia ante la JEP, buscando principalmente la garantía de los derechos de las víctimas a las que se les debe otorgar una reparación integral de la forma más amplia posible y para lo cual, el Estado colombiano debe proveer todas las herramientas jurídicas a su alcance para lograr esta finalidad.

En este sentido la propuesta de éste proyecto de ley es establecer un puente de comunicación entre dos sistemas de justicia transicional que se han aplicado en Colombia, por una parte, la Ley de Justicia y Paz 975 de 2005 y del otro lado el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, a través de un mecanismo especial de testimonio ante el SIVJRGNR que a su vez otorgue beneficios aplicados en las Salas Especiales de Justicia y Paz.

⁵ Tribunal para la Paz, Salvamento de Voto Tutela 2019 3980041.

La construcción de paz luego de un conflicto de más de cincuenta años, que terminó con el desarme de la guerrilla más antigua de Latinoamérica, genera importantes retos para el Estado colombiano, que debe satisfacer en la mayor medida posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, que este se está haciendo a través de las herramientas jurídicas que brinda la justicia transicional.

El modelo de justicia transicional, definido en el Acuerdo Final de Paz, que se encuentra en operación desde hace casi dos años, permitirá principalmente satisfacer el derecho de las víctimas a conocer la verdad de lo sucedido en el marco del conflicto armado interno, pero la satisfacción de este derecho, implica la participación efectiva de todos los actores del conflicto en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición.

En desarrollo del Acuerdo Final, se promulgó el Acto Legislativo 01 de 2017, en el que se estableció en el artículo 5º en relación con la competencia de la Jurisdicción Especial de Paz:

(...) Administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1o de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos (...)

De acuerdo con esta disposición todos los actores del conflicto deberán comparecer, algunos de forma voluntaria y otros de forma obligatoria ante la Jurisdicción Especial de Paz, particularmente los autores de los delitos de mayor gravedad en el contexto del derecho penal internacional.

Sin embargo, los primeros meses de ejercicio de la JEP, permitieron verificar la existencia de una zona gris⁶ en relación con la posibilidad de comparecencia ante esta jurisdicción de ex miembros de organizaciones de tipo paramilitar, toda vez que la competencia personal está claramente definida para los miembros de la fuerza pública y los miembros de los grupos armados organizados que hayan suscrito un Acuerdo de Paz con el Gobierno Nacional, para otros agentes del Estado y para terceros financiadores del conflicto.

A pesar de esto, tampoco está expresamente prohibida la comparecencia de ex integrantes de organizaciones de tipo paramilitar ante la JEP, teniendo en cuenta especialmente dos consideraciones, la primera es que de acuerdo con el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, las organizaciones de tipo paramilitar

⁶ De acuerdo con H.L.A.HART existen “aspectos del derecho que, en todo tiempo y en forma natural, parecen dar origen a equívocos, de modo que la confusión y la consiguiente necesidad de una mayor claridad acerca de ellos puede coexistir”.

reúnen los requisitos del concepto de Grupo Armado Organizado⁷, y la segunda y más importante consideración es que pueden satisfacerse en una mayor medida los derechos de las víctimas, si se permite la comparecencia de este tipo de ex combatientes por hechos adicionales a los investigados y sancionados en la Ley de Justicia y Paz, que incluyan nuevos aportes a la verdad judicial en el contexto del Conflicto Armado Colombiano.

En lo que tiene que ver con la comparecencia de ex miembros de grupos paramilitares ante la JEP, el Tribunal para la Paz, en el año 2018, hizo el siguiente análisis:

Bien puede ser que existan circunstancias que justifiquen excepcionalmente una interpretación más amplia de la competencia de la JEP, en los eventos en que el interés superior de las víctimas, especialmente el de obtener verdad, así lo exija; tales circunstancias, de haberlas, tendrán que ser estudiadas, nuevamente, en cada caso concreto, para lo cual será preciso que se realice un test de aporte a la verdad que, por no ser este el caso, no se desarrollará aquí de forma extensiva, el cual necesariamente deberá tomar en consideración los aspectos esenciales y las modalidades de intervención de los presuntos integrantes de los grupos paramilitares⁸.

Esta misma sala, al conocer otra apelación presentada por hechos similares manifestó:

En principio, esta regulación no prevé a miembros de grupos paramilitares. Sin embargo, en este punto es necesario tener en cuenta lo sostenido por la Corte Constitucional, en el sentido de que el conflicto armado colombiano es un fenómeno social de carácter complejo y multicausal, con variedad de actores. Uno de los rasgos definitorios de esa complejidad es la presencia cierta de hipótesis en las cuales un tercero civil, inicialmente ajeno al conflicto, cambia consecutivamente de roles y, a causa de sus actos, involucra su responsabilidad de diversas formas a lo largo de una confrontación extensa. Puede ocurrir entonces que ese civil con el tiempo se involucre primero en la promoción y colaboración de grupos paramilitares a través de acciones de diversa índole (financieras, políticas, logísticas). Posteriormente, decida participar directamente en las hostilidades, al comienzo solo episódicamente, pero después de manera continuada. Y más adelante se inmiscuya totalmente en la estructura, pasando a convertirse en miembro del GAOML por tener función continua de combate⁹.

⁷ Artículo 1. Ámbito de Aplicación Personal. (...)grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas

⁸ Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA-057 de 31 de octubre de 2018.

⁹ Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA-103 de 17 de enero de 2019.

De acuerdo con estos pronunciamientos y un análisis holístico de la naturaleza del Conflicto Armado Interno Colombiano, se puede llegar a la conclusión que para la terminación del mismo, se hace necesario involucrar a todos los actores del conflicto al sistema de justicia transicional, fijando en lo posible, un único órgano de cierre con lo cual se garantice en la mayor medida posible la satisfacción de los derechos de las víctimas. Tal y como se mencionó en el salvamento de voto de una acción de Tutela resuelta por el Tribunal para la Paz:

“Como armonizar una concepción no restrictiva del derecho de acceso a la justicia especial de paz, que a su turno debe facilitarse con una comprensión amplia de la competencia, cuyo fundamento radica en el interés de satisfacer los derechos de las víctimas, entre otros, y a partir de la cual se ha permitido por ejemplo en ingreso de los llamados “parapolíticos” con una exclusión de visos de objetividad, de uno de los actores del conflicto armado interno como son precisamente los paramilitares? Por qué no se ha construido el test referido de tal manera que los peticionarios ajusten sus peticiones a los requerimientos que pudiere imponer la jurisdicción y así, ver debidamente satisfechos sus derechos a la seguridad jurídica, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad, entre otros¹⁰”.

Hasta este momento, la posición de la Jurisdicción Especial de Paz es de que en cada caso concreto se deberá hacer un análisis para determinar si cada uno de los solicitantes que quieran acogerse a esta jurisdicción, pueden o no, ser comparecientes ante la misma y como se verifica en lo establecido en el salvamento de voto citado, esta jurisdicción no ha determinado los requerimientos particulares que justifiquen aceptar o no como comparecientes a los ex integrantes de las organizaciones de tipo paramilitar.

Así las cosas, el vacío normativo existente en relación con la comparecencia de los ex miembros de las organizaciones paramilitares ante la JEP, debe ser resuelto por el legislador colombiano, para fijar con base en el principio de seguridad jurídica, los elementos específicos que deben acompañar la solicitud de comparecencia ante la JEP, buscando principalmente la garantía de los derechos de las víctimas a las que se les debe otorgar una reparación integral de la forma más amplia posible y para lo cual, el Estado colombiano debe proveer todas las herramientas jurídicas a su alcance para lograr esta finalidad.

En este sentido la propuesta de éste proyecto de ley es establecer un puente de comunicación entre dos sistemas de justicia transicional que se han aplicado en Colombia, por una parte, la Ley de Justicia y Paz 975 de 2005 y del otro lado el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, a través de un mecanismo especial de testimonio ante el SIVJRGNR que a su vez otorgue beneficios aplicados en las Salas Especiales de Justicia y Paz.

Cordialmente,

¹⁰ Tribunal para la Paz, Salvamento de Voto Tutela 2019 3980041.

107-7

ROY BARRERAS
Ponente