

Bogotá, 24 de septiembre de 2020

Presidente

ARTURO CHAR CHALJUB

Senado de la República

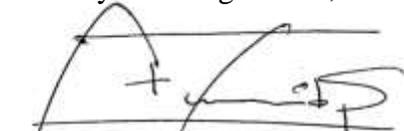
Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. _____ del 2020 *“Por medio de la cual se realizan modificaciones a la Ley 975 de 2005 -por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios- y se dictan otras disposiciones”*

Respetado Señor Presidente,

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante el Senado de la República el presente Proyecto de Ley tiene como finalidad modificar la Ley 975 de 2005 con el objeto de impulsar y fortalecer el avance del proceso penal especial que se adelanta en el marco de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, en aras del cumplimiento de los objetivos trazados en dicho proceso, fundamentalmente en lo relacionado con la garantía y realización efectiva de los derechos de las víctimas respecto de los crímenes atribuidos a los grupos de autodefensas y paramilitares, particularmente frente a quienes figuran como postulados al procedimiento y los beneficios de que trata la citada ley.

En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley. Por tal motivo, adjunto original y dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnética (CD).

De las y los Congresistas,



ANTONIO SANGUINO PAEZ
Senador de la República
Alianza Verde

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 SENADO

Por medio de la cual se realizan modificaciones a la 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” y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto impulsar y fortalecer el avance del proceso penal especial que se adelanta en el marco de la Ley 975 de 2005, en aras del cumplimiento de los objetivos trazados en dicho proceso, fundamentalmente en lo relacionado con la garantía y realización efectiva de los derechos de las víctimas respecto de los crímenes atribuidos a los grupos de autodefensas y paramilitares.

Artículo 2º. Ámbito de Aplicación de la Ley. La presente ley será aplicable a todas aquellas personas vinculadas a grupos armados organizados al margen de la ley que figuran como postuladas dentro del proceso penal especial adelantado en aplicación de la Ley 975 de 2005, como también, respecto de quienes solicitaron voluntariamente su retiro del mismo y quedaron excluidos de la calidad de postulados de Justicia y Paz. Garantizando el cumplimiento de lo establecido en el marco normativo que regula la justicia transicional en Colombia, y creación de condiciones favorables que contribuyan a la reconciliación nacional.

Los integrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley a los que hace referencia la Ley 975 de 2005, y quienes eventualmente sean beneficiados por las disposiciones de la presente ley, deberán demostrar ante las autoridades judiciales y administrativas competentes, su compromiso expreso con el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley 975 de 2005, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y la materialización efectiva de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y la reparación integral.

Artículo 3º. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 11E del siguiente tenor:

Artículo 11E. Solicitud de readmisión de desmovilizado como postulado del proceso penal especial de Justicia y Paz. El desmovilizado retirado voluntariamente del proceso penal especial de Justicia y Paz, y excluido de la lista de postulados; podrá solicitar por una única vez la readmisión como postulado del proceso penal especial de Justicia y Paz.

La Fiscalía General de la Nación procederá a revisar el caso en cuestión, y escuchará por una única vez al desmovilizado personalmente o por cualquier medio, sobre las causales que condujeron a su retiro voluntario del proceso, y la consecuente exclusión de la lista de postulados. Con posterioridad de dicha sesión, y una vez revisados los documentos relacionados con el retiro voluntario y de exclusión, procederá la Fiscalía General de la Nación a pronunciarse.

De considerar la Fiscalía General de la Nación la readmisión del desmovilizado por una sola vez como postulado al proceso penal especial de Justicia y Paz; este deberá suscribir expresamente un acta de compromiso respecto del cumplimiento de todos los requisitos de elegibilidad exigidos en los artículos 10 y 11 de la presente ley. De manera particular, se verificará que el desmovilizado no haya cometido ningún delito con posterioridad a su desmovilización colectiva o individual, y, así mismo, en el acta a suscribir especificará de manera clara su contribución efectiva a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, describiendo los bienes muebles e inmuebles a entregar con destino al Fondo de Reparación, así como también, y en caso de que le corresponda, su compromiso respecto a la restitución de tierras despojadas por sí mismo o por el bloque o grupo al que pertenecía.

El acta motivada de readmisión del desmovilizado será comunicada de manera inmediata a las autoridades competentes dentro del respectivo proceso penal especial de justicia y paz, y tendrá carácter vinculante para las mismas, incluyendo a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Justicia y del Derecho. De manera particular, se expedirá certificación que acredite la calidad de postulado dirigida a jueces y fiscales de la justicia penal ordinaria con miras a dar cumplimiento a la suspensión temporal o definitiva de los procesos ordinarios con base en lo estipulado en el artículo 22 de la Ley 975 de 2005.

Respecto a la decisión anterior, y frente a la eventual posibilidad de otorgar la suspensión de la medida de aseguramiento de que trata el artículo 18A de la presente Ley, adicionado por el artículo 19 de la Ley 1592 de 2012. Dicha suspensión únicamente podrá ser solicitada transcurridos seis (6) meses a partir de la readmisión como postulado y una vez el fiscal del caso y la sala de conocimiento de justicia y paz competente certifique que durante dicho término el postulado ha atendido favorable y activamente los requerimientos de dichas autoridades y ha cumplido íntegramente los requisitos de exigibilidad que la presente ley contempla, así como sus decretos reglamentarios. No obstante, y para el reconocimiento de la sustitución de medida de aseguramiento, el término de los ocho (8) años a los que se refiere el numeral 1 del inciso primero artículo 18A, se empezaría a contar a partir de su postulación inicial.

Artículo 4. Modifíquese el artículo **18** de la Ley 975 de 2005, modificado por la Ley 1592 de 20123, el cual quedará así:

Artículo 18. *Formulación de imputación.* El fiscal delegado para el caso solicitará al magistrado, que ejerza las funciones de control de garantías, la programación de una audiencia

preliminar para formulación de imputación, cuando de los elementos materiales probatorios, evidencia física, información legalmente obtenida, o de la versión libre pueda inferirse razonablemente que el desmovilizado es autor o partícipe de uno o varios delitos que se investigan dentro del patrón de macrocriminalidad en el accionar del grupo armado organizado al margen de la ley que se pretenda esclarecer.

En esta audiencia, el fiscal hará la imputación fáctica de los cargos investigados y solicitará al magistrado disponer la detención preventiva del imputado en el centro de reclusión que corresponda, según lo dispuesto en la presente ley. Igualmente, solicitará la adopción de las medidas cautelares sobre los bienes para efectos de la contribución a la reparación integral de las víctimas.

A partir de esta audiencia y dentro de los sesenta (60) días siguientes, la Fiscalía General de la Nación, con el apoyo de su grupo de policía judicial, adelantará las labores de investigación y verificación de los hechos admitidos por el imputado, y todos aquellos de los cuales tenga conocimiento dentro del ámbito de su competencia. Finalizado el término, o antes si fuere posible, el fiscal del caso solicitará a la sala de conocimiento que, con la formulación de la imputación, se interrumpa la prescripción de la acción penal.

Parágrafo. Cuando los hechos por los que se impute al postulado hagan parte de un patrón de macrocriminalidad que ya haya sido esclarecido por alguna sentencia de justicia y paz de conformidad con los criterios de priorización, y siempre que ya se hayan identificado las afectaciones causadas a las víctimas por tal patrón de macrocriminalidad en la respectiva sentencia, el postulado podrá aceptar su responsabilidad por las conductas imputadas y solicitar la terminación anticipada del proceso. En tales casos el magistrado de control de garantías remitirá el expediente a la Sala de conocimiento, para que esta proceda a proferir sentencia de conformidad con el artículo 24 de la presente ley, en un término que no podrá exceder los quince (15) días contados a partir de la audiencia de formulación de la imputación. La terminación anticipada del proceso no supondrá, en ningún caso, el acceso a beneficios penales adicionales a la pena alternativa.

Cuando el postulado haya cumplido como mínimo ocho (8) años de privación de la libertad por los hechos imputados y sobre los cuales aceptó su responsabilidad, y, previa solicitud de éste, se procederá por parte de la autoridad competente a otorgar de inmediato, y sin dilaciones diferentes a los trámites y términos de ley, la respectiva sustitución de medida de aseguramiento, conforme al procedimiento de que trata el artículo 18 A de la presente ley.

De igual manera, y tratándose de postulados activos a la Ley de Justicia y Paz, cuyos procesos deben adelantarse dentro de esa jurisdicción especial, no podrá ninguna autoridad de la justicia penal ordinaria oponerse o interferir en el reconocimiento de la sustitución de medida de

aseguramiento y la consecuente libertad provisional, a no ser que se trate de hechos delictivos cometidos con posterioridad a la postulación a Justicia y Paz.

Artículo 5. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 16B del siguiente tenor:

Artículo 16B. Renuncia a la persecución penal. Respecto de quienes tengan la calidad de postulados con anterioridad a la aprobación de la presente ley, o frente a quienes se les otorgue esa calidad de postulados a partir de la presente ley, podrá aplicárseles lo relativo a la renuncia a la persecución penal de conformidad con lo estipulado en los artículos 44 a 50 de la Ley 1957 de 2019. Esta determinación será tomada directamente por parte de la Fiscalía General de la Nación, con base al procedimiento que dicha entidad establezca mediante resolución interna.

Parágrafo. Dentro de los seis (06) meses siguientes a la aprobación de la presente ley, la Fiscalía General de la Nación deberá expedir la resolución interna que establezca el procedimiento para la aplicación de lo relativo a la renuncia a la persecución penal.

Artículo 6. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 17D del siguiente tenor:

Artículo 17D. De la participación como testigos y declarantes ante la Jurisdicción Especial para la Paz y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Los postulados y excluidos del mecanismo previsto en la presente ley y quienes no hayan tenido la calidad de postulados, podrán participar como testigos o declarantes ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición con el objetivo de aportar a la verdad y esclarecimiento de los hechos acontecidos durante el desarrollo del conflicto armado interno.

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición expedirá las certificaciones correspondientes ante las autoridades judiciales ordinarias que conozcan de los procesos penales que se adelanten en su contra, con el objeto de que dichas contribuciones con la verdad y la justicia se tengan en cuenta para otorgar los beneficios penales que la misma legislación ordinaria contempla.

Artículo 7. Modifíquese el PARÁGRAFO del artículo **18A** de la Ley 975 de 2005, adicionado por la Ley 1592 de 20123, el cual quedará así:

Artículo 18A. Sustitución de la medida de aseguramiento y deber de los postulados de continuar en el proceso. El postulado que se haya desmovilizado estando en libertad podrá solicitar ante el magistrado con funciones de control de garantías una audiencia de sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario por una medida de aseguramiento no privativa de la libertad, sujeta al cumplimiento de lo establecido en el presente artículo y a las demás condiciones que establezca la autoridad judicial competente

para garantizar su comparecencia al proceso del que trata la presente ley. El magistrado con funciones de control de garantías podrá conceder la sustitución de la medida de aseguramiento en un término no mayor a veinte (20) días contados a partir de la respectiva solicitud, cuando el postulado haya cumplido con los siguientes requisitos:

1. Haber permanecido como mínimo ocho (8) años en un establecimiento de reclusión con posterioridad a su desmovilización, por delitos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley. Este término será contado a partir de la reclusión en un establecimiento sujeto integralmente a las normas jurídicas sobre control penitenciario;
2. Haber participado en las actividades de resocialización disponibles, si estas fueren ofrecidas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y haber obtenido certificado de buena conducta;
3. Haber participado y contribuido al esclarecimiento de la verdad en las diligencias judiciales del proceso de Justicia y Paz;
4. Haber entregado los bienes para contribuir a la reparación integral de las víctimas, si a ello hubiere lugar de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;
5. No haber cometido delitos dolosos, con posterioridad a la desmovilización.

Para verificar los anteriores requisitos el magistrado tendrá en cuenta la información aportada por el postulado y provista por las autoridades competentes.

Una vez concedida, la sustitución de la medida de aseguramiento podrá ser revocada por el magistrado con funciones de control de garantías a solicitud de la Fiscalía General de la Nación o de las víctimas o de sus representantes, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que el postulado deje de participar en las diligencias judiciales de su proceso de justicia y paz, o se compruebe que no ha contribuido al esclarecimiento de la verdad;
2. Que el postulado incumpla las condiciones fijadas por la autoridad judicial competente;
3. Que el postulado no participe del proceso de reintegración diseñado por el Gobierno nacional para los postulados a la Ley de Justicia y Paz en desarrollo del artículo 66 de la presente ley.

Parágrafo. De igual manera se podrá aplicar la sustitución de la medida de aseguramiento de que trata el presente artículo en favor del postulado privado de la libertad al momento de la desmovilización del grupo al que perteneció. El término previsto como requisito en el numeral 1 del inciso primero del presente artículo será contado a partir de su postulación a los beneficios que establece la presente ley.

Los exintegrantes de los grupos armados al margen de la ley a los cuales se refiere la presente ley que se hubieren postulado a los beneficios de Justicia y Paz, con ocasión del Decreto 4719 del 15

de diciembre de 2008, derogado por el decreto 2297 de 2012, y cuya postulación no haya sido acogida teniendo derecho a la misma; se les contará el término mínimo de los ocho (8) años de privación de la libertad para otorgar la sustitución de la medida de aseguramiento a partir de la primera solicitud de postulación.

Lo dispuesto anteriormente, no se trata de nuevas postulaciones, sino de una nueva valoración jurídica de cada caso particular, para que eventualmente se tenga como postulado desde la fecha en que se hizo la solicitud. Igualmente se precisa que se aplica únicamente en favor de aquellas personas que pese a haberseles negado inicialmente esa postulación, continuaron contribuyendo con la verdad y la justicia, e incluso aceptaron su responsabilidad penal en procesos de justicia ordinaria acogiéndose a figuras como el de la sentencia anticipada, u otros subrogados penales de legislación penal ordinaria.

Lo aquí dispuesto no aplicara para aquellas personas que hayan cometido delitos con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.

De igual forma, se concederá el beneficio de la sustitución de la medida de aseguramiento a los exintegrantes de grupos organizados al margen de la ley a los cuales hace referencia la presente ley, que se hayan postulado a los beneficios de la Ley de Justicia y Paz a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1592 de 2012, y que se encontraban privados de la libertad con anterioridad de la citada Ley 1592 de 2012, siempre y cuando se pueda demostrar que durante todo este tiempo han contribuido eficazmente con la verdad, justicia y reparación, tanto en los procesos penales especiales de justicia y paz como en la justicia penal ordinaria. En este caso, el término de los ocho (8) años de prisión al que hace referencia el numeral 1 del inciso primero del presente artículo será contado a partir de la entrada en vigor de la Ley 1592 de 2012 que adicionó el artículo 18A.

Para todos los casos y posibilidades a los cuales hace referencia el presente párrafo, deberá aplicarse lo concerniente al artículo 18B de la presente ley, relativo a la “*suspensión condicional de la ejecución de la pena impuesta en justicia ordinaria*”, adicionado por el artículo 20 de la Ley 1592 de 2012.

Artículo 8. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 46C del siguiente tenor:

Artículo 46C. De los postulados extraditados. Frente a los postulados extraditados de que trata el artículo 46A de la presente ley, una vez cumplidas las condenas impuestas, y habiendo retornado al país, en el caso de que quieran mantener su condición de postulados y acceder a los beneficios de la Ley 975 de 2005, la autoridad competente deberá verificar que hayan continuado colaborando con la justicia colombiana y cumpliendo con todos los requisitos exigidos por la Ley 975 de 2005.

En el caso de cumplirse a cabalidad lo establecido en el citado artículo 46A, el Magistrado de Justicia y Paz competente, y por solicitud de la Fiscalía General de la Nación, citará con carácter preferente y extraordinario a la audiencia de formulación y aceptación de cargos regulada por el artículo 19 de la misma ley, realizando la evaluación de la posibilidad de conceder el beneficio de la sustitución de la medida de aseguramiento de que trata el artículo 18A de la Ley 975 de 2005.

De igual manera, para acceder a este beneficio, se exigirá que el postulado extraditado, tras cumplir la condena en el país extranjero, participe también como testigo o declarante dentro de los procesos que adelante la Jurisdicción Especial para la Paz y contribuya activamente con la verdad ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV-, instancias creadas dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJRNR, en el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo FARC -EP, mediante el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 588 de 2017.

Una vez se profiera la sentencia condenatoria correspondiente mediante la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior competente, y corroborados el cumplimiento de los diferentes requisitos exigidos por la Ley 975 de 2005 y lo dispuesto en el párrafo anterior, la misma Sala de Justicia y Paz, determinará si acepta o no como condena válida en Colombia la pena cumplida por el postulado en el país al cual fue extraditado, siempre y cuando la misma sea igual o superior a los ocho (8) años de prisión que se contemplan como pena máxima dentro de la legislación de Justicia y Paz.

Artículo 9. Modifíquese el artículo **56 A** de la Ley 975 de 2005, adicionado por la Ley 1592 de 20123, el cual quedará así:

Artículo 56A. *Deber judicial de memoria.* Las salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de Bogotá, Medellín y Barranquilla, a través de la correspondiente secretaría, deberán organizar, sistematizar y conservar los archivos de los hechos y circunstancias relacionados con las conductas de las personas objeto de cualquiera de las medidas de que trata la presente ley, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad y preservar la memoria judicial. También deberán garantizar el acceso público a los registros de casos ejecutoriados y disponer de los medios necesarios para divulgar la verdad de lo acontecido, en coordinación con el Centro de Memoria Histórica.

Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, a través de la correspondiente secretaría, deberán remitir copias de estos registros al Centro Nacional de Memoria Histórica.

En virtud del artículo 144 de la Ley 1448 de 2011, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial podrán, a fin de fortalecer la construcción de la memoria histórica, encomendar la custodia de los

archivos a los que se refiere el presente artículo al Archivo General de la Nación o a los archivos de los entes territoriales.

La Fiscalía General de la Nación y el Centro Nacional de Memoria Histórica podrán celebrar convenios con el fin de regular el flujo de información para la construcción de la memoria histórica. En desarrollo de estos convenios el Centro Nacional de Memoria Histórica podrá acceder a información reservada, sin que esta pierda tal carácter.

De igual forma, la misma información podrá ser compartida y suministrada, en caso de que sea requerida, a la actual Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV-, creada como un mecanismo de carácter temporal y extrajudicial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJRNR, en el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo FARC -EP, mediante el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 588 de 2017.

Sin perjuicio de lo anterior, y conforme a lo manifestado en acápites anteriores, los integrantes de los grupos de autodefensas, postulados o no a la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, podrán solicitar en todo momento su participación ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV-, con el objeto de contribuir a la verdad conforme a las funciones y facultades de dicha Comisión.

Artículo 8. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo del siguiente tenor.

Artículo. Informe del estado actual de los procesos de Justicia y Paz. La Defensoría del Pueblo, elaborará y presentará ante la Comisión Accidental de Paz y Postconflicto del Senado de la República un informe anual del estado actual del proceso de Justicia y Paz. Para la elaboración del informe, se requerirá la información pertinente a la Fiscalía General de la Nación y las Salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores de Bogotá, Medellín y Barranquilla.

Parágrafo 1. El informe deberá ser presentado anualmente en sesión formal de la Comisión Accidental de Paz y Postconflicto del Senado de la República dentro de los tres (03) meses siguientes a la radicación del informe.

Parágrafo 2. A partir de dicho informe, el Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Justicia, elaborará un plan de acción de cara a la finalización del respectivo proceso de Justicia y Paz, y que igualmente pretenda corregir y superar los problemas que en el referido informe se den a conocer. Este informe, y el consecuente plan de acción, tendrán carácter vinculante tanto para la Fiscalía General de la Nación como para las Salas de Justicia y Paz de los tribunales superiores, así como también para la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Justicia. Se

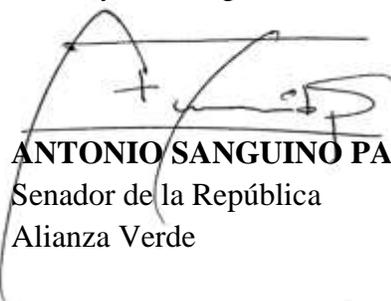
incluirá así mismo, y en lo que le corresponda, a la Corte Suprema de Justicia cuando actúe bajo la consideración de su competencia en materia de Justicia y Paz.

Artículo 9. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo del siguiente tenor.

Artículo. Seguimiento al cumplimiento del plan de acción elaborado por el Gobierno Nacional tras informe presentado por la Defensoría del Pueblo. Con miras al cumplimiento del plan de acción que elabore el Gobierno Nacional por intermedio del Alto Comisionado para la Paz y el Ministro de Justicia, tras el informe presentado por el Defensor del Pueblo. Corresponderá al Ministerio Público hacer seguimiento de dicho plan de acción frente a las entidades competentes, particularmente respecto de las funciones judiciales que le corresponden a la Fiscalía General de la Nación como a las Salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores de Bogotá, Medellín y Barranquilla. De dicho seguimiento rendirá informes periódicos a la Comisión de Paz y Postconflicto del Senado de la República.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los Congresistas,



ANTONIO SANGUINO PAEZ
Senador de la República
Alianza Verde

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2020 SENADO

“Por medio de la cual se realizan modificaciones a la 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- y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

La presente iniciativa legislativa de carácter parlamentario tiene como principal finalidad impulsar y fortalecer los diferentes procesos de solución negociada y política adelantados entre el Estado colombiano y los grupos armados organizados al margen de la ley¹, entre los cuales se destaca el proceso de desmovilización colectiva de los grupos de autodefensas adelantado durante el primer gobierno de Alvaro Uribe Vélez (2002 – 2006), y respecto del cual se implementó el proceso de justicia de transición regulado mediante la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz. Actualmente, este proceso se encuentra vigente, pese a que todo cuanto se refiera a justicia transicional² pareciera ser que únicamente se estaría refiriendo a la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-, creada en el marco de los acuerdos alcanzados entre el gobierno nacional presidido por Juan Manuel Santos (2010 – 2018) y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC- EP.

La motivación de este proyecto de ley es lograr que los respectivos procesos de justicia transicional implementados alcancen sus objetivos y puedan cerrarse de la manera más satisfactoria posible, pese a los naturales contratiempos que este tipo de procesos acarrearán dadas sus obvias complejidades y el universo de casos que les corresponde conocer. En ese sentido, y teniendo en cuenta que los procesos de justicia transicional otorgan importantes beneficios a quienes se postulan o se acojan a esa jurisdicción especial, principalmente en materia de

1 Dentro del presente proyecto de ley se usará la expresión “grupos armados organizados al margen de la ley”, por ser el término que precisamente se utiliza en la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, así como en los decretos reglamentarios proferidos respecto de esta.

2 “Al proceso que surge de este diálogo entre la opción de la paz y la rendición de cuentas respecto de los crímenes cometidos, bien sea dentro de un régimen totalitario o de dictadura o como consecuencia de un conflicto armado interno, se lo ha denominado justicia transicional o justicia en escenarios de transición. Así lo sostiene Iván Orozco Abad para quien “justicia transicional se usa para designar aquellos procesos de rendición de cuentas que adelantan las sociedades estatales en relación con crímenes políticos y de masas perpetrados en el pasado, en situaciones de turbulencia política como las que son propias de las transiciones de la guerra a la paz y de la dictadura a la democracia.” (Orozco Abad, 2009, p. 9). (...) Así mismo, se afirma que la justicia transicional hace referencia a los procesos de cambio de sociedades en conflicto y postconflicto y que necesariamente implican transformaciones radicales de un orden social y político como consecuencia del paso de un régimen dictatorial a uno democrático, o por la finalización de un conflicto interno armado y la consecución de la paz. En concreto, la justicia de transición significa ocuparse de la justicia en sociedades en transición, teniendo en cuenta que hablar de justicia se refiere a garantizar y hacer efectivos los derechos de las víctimas de violaciones masivas de derechos humanos (Uprimny, et.al., 2006). (...) En este contexto, la expresión “justicia de transición” alude a los procesos interrelacionados de enjuiciamiento y rendición de cuentas, difusión de la verdad, indemnizaciones y reforma institucional que se producen a raíz de conflictos de gran magnitud y que contribuyen al restablecimiento de las relaciones sociales a largo plazo. (Uprimny, et.al., 2006).” Cordoba Caviedes, Alvaro F. *La reparación integral como elemento de la reinserción social en escenarios de transición*, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, noviembre 2019 (152 pp).

punibilidad, esto es, respecto de las penas o condenas a imponer con ocasión de los delitos o crímenes cometidos por los responsables de estos; es claro que para acceder a esos beneficios se imponen obligaciones y requisitos que quienes se postulan deben cumplir estrictamente. Por lo tanto, si los exintegrantes de los grupos de autodefensas, para el caso de la ley de Justicia y Paz, cumplen a cabalidad con las exigencias legales que dicho marco normativo contempla, es de esperarse que así mismo, el Estado, y particularmente las autoridades competentes, igualmente cumplan la parte específica de los compromisos adquiridos.

En términos generales, el presente proyecto de ley pretende respaldar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos adquiridos en el marco de los diferentes procesos de paz o de negociación política del conflicto armado interno suscritos entre el Estado colombiano y los diferentes actores armados inmersos en el mismo conflicto. En estricto sentido, y de manera coloquial, habría que decir que se debe propender por cumplir los compromisos respecto de quienes le “jueguen limpio a la paz”, en el entendido que ese cumplimiento se constituye en una garantía efectiva para que puedan darse nuevos procesos de paz con otros actores armados del conflicto colombiano, y que, por el contrario, incumplir los acuerdos, mina y afecta seriamente la confianza de quienes quieran dar ese anhelado paso de la paz.

Tal como se dirá más adelante, en el marco de la aplicación de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, muchos de los exintegrantes de los grupos de autodefensas que le han apostado legítimamente a su desmovilización y a la paz de Colombia, se han visto afectados ostensiblemente por diversas dificultades o contratiempos en el desarrollo del citado proceso penal especial de Justicia y Paz. En muchos casos, y tras haber permanecido entre 9 y 11 años privados de la libertad, y en algunos casos hasta 14 años de cárcel; no se les ha resuelto su situación jurídica mediante las respectivas sentencias, y muchos continúan privados de la libertad cuando la pena máxima a cumplir era de ocho (8) años de prisión.

Así mismo, en varios casos, cuando el postulado ya ha cumplido la pena máxima de los ocho (8) de prisión, y se apresta para recuperar la libertad mediante la figura de la sustitución de medida de aseguramiento, cuando lo ideal sería en razón a una sentencia en firme; resulta que, sin tener conocimiento previo, les aparecen otras órdenes de captura vigentes, y en algunos casos por procesos de justicia ordinaria que debieron remitirse a Justicia y Paz, o incluso porque entre las mismas instancias judiciales de Justicia y Paz no existe una interacción efectiva que conduzca a un conocimiento amplio de todos los procesos y trámites en que se encuentra ese mismo postulado en esa jurisdicción especial. Esto no sólo genera una gran contrariedad en esos postulados, quienes esperan que las autoridades cumplan con sus funciones, pues es claro que no es de ninguna manera atribuible al postulado por cuanto debe recordarse que a éste se le impondrá la misma pena máxima de ocho (8) años de prisión haya cometido dos (2) o cien (100) delitos graves, lo que hace que fuera inaudito ocultar esos casos, ya que en nada le afectaría en materia de punibilidad.

En el mismo sentido, no son pocos los casos en los cuales integrantes de los grupos de autodefensas se encuentran al margen del proceso de Justicia y Paz, pese a que solicitaron su postulación oportunamente, han cumplido a cabalidad con los requisitos de ley para dicha postulación, y, vienen contribuyendo eficazmente con la justicia, no sólo ante los fiscales y magistrados de Justicia y Paz, sino también ante las instancias de justicia ordinaria, particularmente la Dirección Especializada contra Violaciones a los Derechos Humanos. Es necesario que en estos casos se vuelva a revisar las razones por las cuales dichas postulaciones fueron denegadas para que en casos de que haya mérito para revertir dicha determinación se proceda reconocer la postulación pertinente. Hay que destacar que de haber las colaboraciones de esos exintegrantes de los grupos de autodefensas, numerosos procesos que cursan en esa instancia no habrían logrado el esclarecimiento de los hechos, ni la asignación de responsabilidad penal de los diferentes actores, incluyendo contra miembros de la fuerza pública, que tuvieron responsabilidad en los hechos investigados, bien sea por acción u omisión.

Actualmente, se conocen varias noticias relacionadas con Justicia y Paz, que por fortuna la hace salir momentáneamente del olvido en que al parecer se encontraba. Se destacan entre estas el pronunciamiento del actual Fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa, y que fue publicitado por varios medios de comunicación, quien a los pocos días de tomar posesión del cargo, se pronunció en el sentido de que se propone “*acabar con Justicia y Paz*”, expresión que la había manifestado desde antes de su posesión oficial como Fiscal General (según publicación del *elespectador.com*, de fecha 22 de julio de 2020). Hay que recordar que igualmente su antecesor Néstor Humberto Martínez, empezó su labor de Fiscal General con una similar afirmación. Coinciden estas afirmaciones en que ninguna de los dos, pues a la fecha no se conoce ningún pronunciamiento oficial del actual Fiscal General, daban a conocer las razones que soportaban esa pretensión, y menos aún el procedimiento y la metodología para alcanzar dicho objetivo.

Pareciera ser que la finalidad radica en sencillamente acabar por acabar con la jurisdicción de Justicia y Paz, ante lo cual habría que recordar que la Fiscalía General de la Nación carece absolutamente de esa competencia, a no ser que se quiera alterar el estado de derecho y la separación de poderes, pues la única instancia para tan pretendida “terminación” sería el Congreso de la República mediante una ley aprobada por el mismo, y que sea sancionada por el órgano ejecutivo. Sin embargo, en esa perspectiva de cierre final del proceso transicional de Justicia y Paz, habrá que tener claro que ese cierre debe estar acompañado por un gran esfuerzo institucional que se proponga el mayor cumplimiento posible de los objetivos trazados por dicho proceso, y no simplemente por el afán de cerrar algo que ni siquiera se conoce en qué estado se encuentra, o porque sencillamente ya ha transcurrido mucho tiempo.

De fuentes internas de la Fiscalía General de la Nación, se conoce que el exfiscal Néstor Humberto Martínez no aportó nada significativo al respecto, y sus pretensiones de terminación de justicia y paz, respecto a lo cual reiteramos que carecía de competencia, no pasaron de ser unas simples modificaciones de forma que condujo a congestionar aún más la Dirección de Justicia

Transicional de la Fiscalía, y represar los respectivos procesos y sus resultados, pero sin que lograra un avance positivo en los mismos, como tampoco en la solución de los obstáculos e inconvenientes que se vienen presentando, y que afectan a un alto número de postulados. Hay que precisar que, en esa medida, se menoscaban también los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de esos hechos criminales, así como de la misma sociedad colombiana que anhela que esa página sangrienta de nuestra historia pudiera, de alguna forma, cerrarse, y que se haga con el mayor porcentaje posible de satisfacción para todos los involucrados.

Sobre este particular, los autores del presente proyecto de ley expresan con total claridad que el mismo, en ninguna medida es una respuesta a los pronunciamientos del actual titular de la Fiscalía General de la Nación, y mucho menos se originó con ocasión de este. Ya desde el mes de noviembre de 2019 se empezó a hacer un estudio y análisis detallado del estado actual de los procesos de Justicia y Paz, principalmente de los inconvenientes que se vienen presentando y que afectan notablemente las posibilidades de una terminación satisfactoria de dichos procesos, tras el cumplimiento de los objetivos trazados con su implementación.

Se optó por no presentar la iniciativa legislativa en las sesiones iniciadas el 16 de marzo de 2020 por considerarse que podría ser corto el tiempo para su trámite en el Congreso, sumado obviamente a la crisis de salud pública nacional y mundial ocasionada por la pandemia del Covid 19. Por esa razón se prefirió esperar al inicio de la nueva legislatura a partir del 20 de julio de 2020.

En esta exposición de motivos no se pretende hacer un análisis exhaustivo del proceso de Justicia y Paz, de sus cifras y resultados, y menos aún referirse a los distintos pronunciamientos de las autoridades judiciales de esa jurisdicción especial, tanto de la Fiscalía como de los magistrados de Justicia y Paz que conforman las salas correspondientes, adscritas a los tribunales superiores de distrito judicial de Bogotá, Medellín y Barranquilla, o de la misma Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia cuando se ha pronunciado bajo la jurisdicción de Justicia y Paz. Es más, una de las propuestas de este proyecto de ley es la obligación de elaborar y presentar un informe minucioso del proceso de Justicia y Paz, que permita consolidar toda la información estadística sobre el estado actual de los respectivos procesos.

Las entidades obligadas a suministrar la información requerida, que es de carácter obligatorio, serían la Fiscalía General de la Nación y Salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores de Bogotá, Medellín y Barranquilla. Dicho informe será elaborado y presentado por el Defensor del Pueblo, con el objeto de garantizar imparcialidad respecto de las entidades con funciones judiciales específicas, y será presentado ante la Comisión de Paz del Congreso de la República, quien, con fundamento en dicho informe, formulará recomendaciones específicas a las entidades ya mencionadas, las cuales tendrán que ser acogidas, y para ello podrá citar a una revisión periódica del avance del proceso de Justicia y Paz.

A partir de dicho informe, y acogiendo las específicas recomendaciones de la Comisión de Paz del Congreso de la República, el Gobierno Nacional, por intermedio del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Justicia, elaborará un plan de acción de cara a la finalización del respectivo proceso de Justicia y Paz, y que igualmente pretenda corregir y superar los problemas que en el referido informe se den a conocer. Este informe, y el consecuente plan de acción, tendrá carácter vinculante tanto para la Fiscalía General de la Nación como para las Salas de Justicia y Paz de los tribunales superiores, así como también para la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Justicia. Se incluirá así mismo, y en lo que le corresponda, a la Corte Suprema de Justicia cuando actúe bajo la consideración de su competencia en materia de Justicia y Paz.

Por otra parte, y tal como se manifestó, el interés esencial del presente proyecto de ley es atender el llamado urgente que hacen tanto los desmovilizados de las autodefensas como las víctimas de aquellos grupos, para que se superen las dificultades y los obstáculos que vienen impidiendo alcanzar un cierre digno y correcto del proceso transicional, en donde la apuesta ha de ser la mayor satisfacción posible en cuanto al cumplimiento de los objetivos propuestos tanto en favor de las víctimas como de los mismos desmovilizados, quienes están obviamente interesados en ese cierre. Sin embargo, este cierre no puede ser producto de un afán o de un anhelo apresurado y poco claro, y mucho menos con la intención de simplemente dar por terminado, “por la puerta de atrás”, un proceso nada menos que de verdad y justicia.

2. Antecedentes generales de la Ley 975 de 2005

En Colombia se aprobó la Ley 975 de 2005³ o Ley de Justicia y Paz para el proceso de desmovilización colectiva de los grupos de autodefensas o grupos paramilitares, adelantado en el primer gobierno de Alvaro Uribe Vélez (2002 – 2006). Esta Ley fue modificada por la Ley 1592 de 2012⁴, aprobada durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010 – 2014).

Este marco jurídico otorgaba importantes beneficios jurídicos, principalmente en materia de punibilidad en favor de quienes se acogieran a esa jurisdicción, toda vez que imponía una pena privativa de la libertad entre 5 y 8 años de prisión, para lo cual los postulados tenían que cumplir algunos requisitos en materia de verdad, justicia y reparación integral a las víctimas (artículos 10 y 11 Ley 975 de 2005 y artículos 11A, 11B, 11C y 11d de la 1592 de 2012).

Al respecto es pertinente tener presente que la Ley 975 de 2005 fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-370 de 2006, en donde expresó que si bien la

3 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.” Reglamentada por los Decretos 3570 de 2007, 1059 de 2008, 299 de 2010, 1737 de 2010, así como por el decreto nacional 3011 de 2013.

4 Ley 1592 de 2012, “Por medio de la cual se introducen modificaciones a la 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” y se dictan otras disposiciones.” Reglamentada por el decreto 3011 de 2013.

aplicación de la Ley de Justicia y Paz podría constituir una posible restricción del ejercicio de los derechos a la justicia y la verdad, y particularmente la reducción punitiva propuesta altera el principio de proporcionalidad que se exige entre el crimen cometido y la pena aplicable, esa eventual restricción no obedece a una arbitraria renuncia por parte del Estado y de las autoridades judiciales respecto de sus obligaciones de adelantar investigaciones exhaustivas para esclarecer el hecho criminal y asignar las responsabilidades penales, sino que responde a las posibilidades de crear condiciones favorables que en un mediano y largo plazo faciliten el fin del conflicto armado y la consecución de la paz; con lo cual se evitarían numerosos crímenes y la continuidad de una realidad de violencia degradada que se caracteriza por la ocurrencia de sistemáticas violaciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, perpetradas en mayor porcentaje contra la población civil.⁵

La Ley 975 de 2005 ha sido objeto de numerosos decretos reglamentarios, así como de una reforma legal de fondo tal como ocurrió con la Ley 1592 de 2012, que cuenta así mismo con una sentencia de exequibilidad mediante la sentencia C-694 de 2015, y así mismo, ya fue objeto de un amplio decreto reglamentario como es el Decreto 3011 del 26 de diciembre de 2013, “Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012.”

La reforma introducida por la Ley 1592 de 2012, incluyó importantes aportes que fortalecieron el proceso de Justicia y Paz, principalmente en lo relacionado con la entrega de bienes destinados a la reparación de las víctimas por parte de los exintegrantes de los grupos de autodefensas, así como también en lo que se refiere al esclarecimiento del despojo de tierras ocurrido con ocasión de la actuación de dichos grupos armados al margen de la ley, según lo regulado por el artículo 11, por el cual se adiciona el artículo 15A respecto de la Ley 975 de 2005.

Este nuevo artículo estipula:

Artículo 11. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 15A del siguiente tenor:

Artículo 15A. *Esclarecimiento del fenómeno de despojo de tierras y cooperación entre la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.* Cuando la víctima haya denunciado el despojo o abandono forzado de sus bienes por parte de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, el fiscal delegado en coordinación con las autoridades de policía judicial y de conformidad con los criterios de priorización, dispondrá la realización de las labores investigativas necesarias con el objetivo de esclarecer el patrón de macrocriminalidad de despojo y abandono forzado de tierras. Lo mismo procederá oficiosamente ante presuntos despojos o abandonos forzados de bienes identificados por la Fiscalía General de la Nación.

⁵ Cordoba Caviedes, Alvaro F. *La reparación integral como elemento de la reinserción social en escenarios de transición*, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, noviembre 2019 (152 pp).

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia **C-694** de 2015.

Cuando de los elementos materiales probatorios o de la información legalmente obtenida, la Fiscalía General de la Nación encuentre información relevante para el proceso de restitución de tierras, la pondrá a disposición de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con el fin de contribuir a los procedimientos que esta adelanta para la restitución de los predios despojados o abandonados de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley 1448 de 2011.

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia **C-694 de 2015.**⁶

En concordancia con la norma citada se destaca la inclusión de dos nuevos artículos relacionados con la posibilidad de practicar la extinción de dominio de bienes entregados o denunciados por parte de los postulados a Justicia y Paz. Mediante el artículo 15 se incorpora el artículo 17A a la Ley 975 de 2005, “Bienes objeto de la extinción de dominio”, y en consecuencia con el mismo, mediante el artículo, se adiciona el artículo 17 B de la Ley 975 de 2005, que se refiere a la “Imposición de medidas cautelares sobre los bienes para efectos de extinción de dominio.” Estas normas, así como otras relacionadas con bienes y restitución de tierras despojadas, fueron objeto de amplia reglamentación mediante el Decreto 3011 de 2013 (Título IV, artículos 52 a 76).

Por otra parte, y como otro de los grandes aportes de la reforma introducida por la Ley 1592 de 2012, y destinada a fortalecer y acelerar significativamente en el curso de dichos procesos, se destaca lo referente a la priorización en materia de investigación de los casos más relevantes atribuibles a estos grupos de autodefensas, lo que puso a tono ese proceso con lo exigido por la normatividad internacional, según la cual, para procesos de este tipo, se deberá priorizar la investigación frente los máximos responsables y los hechos más relevantes y graves de violaciones masivas a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

En razón a su importancia se transcribe la norma citada:

Artículo 13. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 16A del siguiente tenor:

Artículo 16A. Criterios de priorización de casos. Con el fin de garantizar los derechos de las víctimas, el Fiscal General de la Nación determinará los criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal que tendrán carácter vinculante y serán de público conocimiento.

Los criterios de priorización estarán dirigidos a esclarecer el patrón de macrocriminalidad en el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley y a develar los

⁶ Tomado de. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=50829>

contextos, las causas y los motivos del mismo, concentrando los esfuerzos de investigación en los máximos responsables. Para estos efectos, la Fiscalía General de la Nación adoptará mediante resolución el “Plan Integral de Investigación Priorizada”.

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-694 de 2015.⁷

La norma transcrita debe igualmente leerse y aplicarse en concordancia con el artículo 10 de la Ley 1592 de 2012, por el cual se modifica el artículo 15 de la Ley 975 de 2005 relativo al esclarecimiento de la verdad:

Artículo 15. Esclarecimiento de la verdad. Dentro del procedimiento que establece la presente ley los servidores públicos dispondrán lo necesario para que se asegure el esclarecimiento de la verdad sobre el patrón de macrocriminalidad en el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley y se pueda develar los contextos, las causas y los motivos del mismo.

La investigación se surtirá conforme a los criterios de priorización que determine el Fiscal General de la Nación en desarrollo del artículo 16A de la presente ley. En todo caso, se garantizará el derecho de defensa de los procesados y la participación efectiva de las víctimas. **NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-694 de 2015.**⁸

Ahora bien, en materia de celeridad del proceso, y en ese sentido, para superar los obstáculos que han generado varios retrasos y dilaciones, la misma Ley 1592 de 2012, así como el Decreto Reglamentario 3011 de 2013, introdujeron cambios sustanciales, que de haberse aplicado correcta y oportunamente por los operadores judiciales de la Fiscalía como de las salas de Justicia y Paz de los respectivos tribunales superiores, muy posiblemente hoy se tendría un panorama mucho más favorable en torno a los resultados dentro del citado proceso. Muy seguramente la aplicación de esas reformas, habría permitido superar el penoso número de 70 sentencias luego de 15 años de vigencia de la Ley 975 de 2005.⁹

Como se dirá más adelante, tanto víctimas como abogados defensores, y los numerosos postulados de justicia y paz, pero incluso, exfuncionarios de la Fiscalía General de la Nación que tuvieron relación directa o indirecta con los procesos de Justicia y Paz, han sido categóricos en afirmar que el problema de esos lamentables resultados no se deben atribuir ni a los postulados, con pocas excepciones, como tampoco a la ausencia de herramientas jurídicas para abordar las dificultades presentadas. Según testimonios de estas personas involucradas, pero también de

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Datos tomados de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/balance-de-los-15-anos-de-la-ley-de-justicia-y-paz-que-juzgo-a-los-paramilitares-522192>

estudios académicos sobre esta materia, dejan claridad que el problema radica precisamente en el inadecuado manejo que ha hecho la Fiscalía General de la Nación, principalmente por la desorganización de la Unidad de Fiscalías de Justicia y Paz, o actualmente Dirección de Justicia Transicional, por la cual ya han pasado últimamente 3 o 4 directores o directoras con pésimos resultados, ya que simplemente se han limitado a ejercer funciones meramente administrativas. También se incluye la pasiva y lenta gestión de muchos de los magistrados de las salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores, con mínimas excepciones.

Es bastante interesante encontrar en la reforma de la Ley 1592 de 2012 lo consagrado en el parágrafo del artículo 18, por el cual se modifica el artículo 18 de la Ley 975 de 2005, que posibilita al postulado “aceptar su responsabilidad por las conductas imputadas y solicitar la terminación anticipada del proceso.” De la lectura del artículo 18 se podría deducir que, a partir de su aplicación efectiva, y desde una interpretación armónica con lo regulado en los artículos 15, esclarecimiento de la verdad, y 16A, criterios de priorización de casos, de la Ley 975 de 2005, ya muchos de los procesos en curso estarían con sentencias en firme, y un alto número de los postulados habría literalmente cerrados sus respectivos casos.

Se claridad se transcribe el reformado artículo 18, con su parágrafo:

Artículo 18. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 975 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 18. *Formulación de imputación.* El fiscal delegado para el caso solicitará a magistrado que ejerza las funciones de control de garantías la programación de un audiencia preliminar para formulación de imputación, cuando de los elementos materiales probatorios, evidencia física, información legalmente obtenida, o de la versión libre pueda inferirse razonablemente que el desmovilizado es autor o partícipe de uno o varios delitos que se investigan dentro del patrón de macrocriminalidad en el accionar del grupo armado organizado al margen de la ley que se pretenda esclarecer.

En esta audiencia, el fiscal hará la imputación fáctica de los cargos investigados y solicitará al magistrado disponer la detención preventiva del imputado en el centro de reclusión que corresponda, según lo dispuesto en la presente ley. Igualmente, solicitará la adopción de las medidas cautelares sobre los bienes para efectos de la contribución a la reparación integral de las víctimas.

A partir de esta audiencia y dentro de los sesenta (60) días siguientes, la Fiscalía General de la Nación, con el apoyo de su grupo de policía judicial, adelantará las labores de investigación y verificación de los hechos admitidos por el imputado, y todos aquellos de los cuales tenga conocimiento dentro del ámbito de su competencia. Finalizado el término, o antes si fuere posible, el fiscal del caso solicitará a la sala de conocimiento la programación de una audiencia concentrada de formulación y aceptación de cargos.

Con la formulación de la imputación se interrumpe la prescripción de la acción penal.

NOTA: Inciso declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-694 de 2015.

Parágrafo. Cuando los hechos por los que se impute al postulado hagan parte de un patrón de macrocriminalidad que ya haya sido esclarecido por alguna sentencia de justicia y paz de conformidad con los criterios de priorización, y siempre que ya se hayan identificado las afectaciones causadas a las víctimas por tal patrón de macrocriminalidad en la respectiva sentencia, el postulado podrá aceptar su responsabilidad por las conductas imputadas y solicitar la terminación anticipada del proceso. En tales casos el magistrado de control de garantías remitirá el expediente a la Sala de conocimiento, para que esta proceda a proferir sentencia de conformidad con el artículo 24 de la presente ley, en un término que no podrá exceder los quince (15) días contados a partir de la audiencia de formulación de la imputación. La terminación anticipada del proceso no supondrá, en ningún caso, el acceso a beneficios penales adicionales a la pena alternativa.

NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-694 de 2015.¹⁰

Es precisamente por lo anterior que el presente proyecto de ley no pretende en absoluto adentrarse en la regulación específica del proceso judicial de Justicia y Paz, tanto en su etapa ante la Fiscalía General de la Nación como frente a la magistratura competente. Se considera que sobre esa materia existe ya suficiente regulación, incluso se podría decir en demasía, la cual, muchas veces se ha ido profiriendo sin que esté respaldada en un análisis de fondo de las reales dificultades que afectan el trámite de estos procesos, a lo que le apuesta esta iniciativa legislativa de reforma y complemento de la Ley 975 de 2005 y la Ley 1592 de 2012.

3. Algunos datos de contexto del estado actual de los procesos de Justicia y Paz

En los últimos meses, y tras el anuncio del Fiscal General de la Nación Francisco Barbosa de su intención de poner fin a los procesos de Justicia y Paz, se han publicado diferentes artículos de prensa, y aún documentos de análisis relacionados con el proceso de Justicia y Paz, particularmente en relación con su estado actual y los resultados alcanzados. A propósito, y sobre los anuncios del Fiscal General, nuevamente conviene precisar que, en estricto sentido, carece de facultad y competencia para hacerla realidad, toda vez que Colombia sigue vigente la separación de poderes, lo que implica que la única posibilidad para lograr ese cierre de Justicia y Paz es mediante una ley que así lo determine, y que correspondería a una reforma de la Ley 975 de 2005, facultad que sólo posee en poder legislativo en cabeza del Congreso de la República.

¹⁰ Tomado de. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50829>

De las publicaciones, estudios o informes sobre Justicia y Paz se extraen algunos datos realmente alarmantes, entendiendo que se han cumplido ya 15 años de su vigencia. Como se dijo, a la fecha se han proferido únicamente 70 sentencias condenatorias, emitidas en contra de únicamente “588 exparamilitares”, según el artículo del periódico el Tiempo, del 22 de julio de 2020, o 62 sentencias, correspondientes a 401 condenados, según datos oficiales provenientes de la Dirección de Justicia Transicional, incluidos en el informe de empalme con ocasión de la posesión del nuevo Fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa. Se podría presumir, que ese informe le causó una negativa impresión y de ahí su manifestación de pretender dar por terminado ese proceso, pretensión que incluso los autores del presente proyecto de ley comparten, pero que tienen presente que ese cierre debe hacerse bajo un procedimiento y una metodología que conduzca a satisfacer, en lo mejor posible, los objetivos bajo los cuales ese proceso se aprobó e implementó, principalmente en lo relacionado con la materialización efectiva de los derechos a la verdad y la reparación integral en favor de las víctimas respecto de los crímenes cometidos por estos grupos.

De las 62 sentencias reportadas por la Dirección de Justicia Transicional, se observa que corresponderían a 4.301 hechos atribuibles a los condenados. Sin embargo, según la misma fuente oficial, existen ya 26.571 hechos imputados, de los cuales 12.821 estarían ya con formulación de cargos, y 18.253 pendientes de formulación de cargos. Bajo los antecedentes referidos, es de esperarse que tuvieran que transcurrir como mínimo otros 15 años para que se puedan proferir las sentencias condenatorias correspondientes respecto a todos esos hechos, lo que ya definitivamente resulta escandaloso y absurdo.

No obstante, y tomando como referencia otras fuentes, en este caso la reciente publicación del tiempo.com, los casos activos corresponderían a 146.366 procesos pendientes de decisión por parte de los fiscales de Justicia y Paz, que equivalen a “81.732 hechos en proceso judicial, es decir, sin sentencia, cometidos sobre 154.370 víctimas. Bajo estas otras cifras, y según el ritmo y la eficacia de trabajo que hasta la fecha han mostrado la Fiscalía y las salas de Justicia y Paz de los tribunales superiores de Bogotá, Medellín y Barranquilla, prácticamente habría que esperar que transcurran como mínimo unos 30 años más, lo que es simplemente inaudito.

Sobre estas cifras lo que llama la atención es el alto número de terminación de los procesos por causas diferentes a lo que se debería esperar, es decir, las respectivas sentencias condenatorias de los postulados. En total han finalizado 2.770, de los cuales 284 han sido por muerte de los postulados, 196 por no comparecer a versión libre, 101 por incurrir en nuevos delitos tras la postulación, y, 2.167 por la no ratificación de los postulados al momento de rendir sus versiones libres o en las audiencias de imputación o de formulación de cargos, entre otras causales.

Según se dijo, de las fuentes consultadas por algunos de los autores del presente proyecto de ley, bien directamente o por intermedio de sus equipos legislativos de apoyo, existe un consenso en el sentido de atribuir esta lamentable realidad inadecuada actuación de las instancias judiciales, bien

por parte de la Fiscalía General de la Nación, o por parte de los magistrados de Justicia y Paz. Sobre este particular, y según ya se afirmó, se cuenta con testimonios de diferentes operadores judiciales relacionados a Justicia y Paz, que han aportado importante información al respecto, frente a la cual, para los autores de esta iniciativa legislativa, no es relevante precisar en esta exposición de motivos, pero que, en caso de requerirse, podrá sacarse a relucir en el correspondiente trámite legislativo.

A lo anterior debe sumarse el concepto equivocado que muchos de estos actores judiciales tienen de lo que debería entenderse como Justicia Transicional, y que por fortuna la reforma introducida por la Ley 1592 de 2012 permitió precisar. Sin embargo, y luego de entrar en vigencia esa reforma, prácticamente en nada se modificó la actuación de fiscales y magistrados, quienes sumado al poco eficiente ritmo de trabajo, siguen empeñados en adelantar los procesos bajo la concepción de una justicia ordinaria, pretendiendo investigarlo todo, hasta los más mínimos hechos y circunstancias modales, así como hasta los menos significativos presuntos autores, en donde al parecer, el concepto de máximos responsables y hechos de mayor relevancia, siguen desconociéndose.

Por ahora, la información con la cual se cuenta basta para tener claridad que, ante esta difícil situación, una reforma para superar las dificultades de este proceso no podría venir o intentarse desde una de las entidades a la cual se le atribuye parte de la responsabilidad de lo que viene ocurriendo, como es la Fiscalía General de la Nación. Y más cuando como ya se explicó, esta reforma no pretende hacer modificaciones específicas en torno al procedimiento penal especial regulado por toda la normatividad de Justicia y Paz vigente, respecto de lo cual, los autores de esta iniciativa entienden que, salvo puntuales consideraciones y modificaciones, está total y minuciosamente reglado.

4. Eventual aplicación de la Jurisdicción para la Paz – JEP- a los grupos de autodefensas

Con la aprobación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* el 24 de noviembre de 2016, suscrito entre las Farc y el Gobierno Nacional en cabeza de Juan Manuel Santos, se estableció *el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* (SIVJRNR), incluido en el Acuerdo No. 5, del cual se destaca la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP-, regulada entre otras por la Ley 1820 de 2016, y recientemente por la Ley 1957, que corresponde a la Ley Reglamentaria de la misma JEP.

Desde su aprobación, varios exintegrantes de los grupos de autodefensas han solicitado ser acogidos a la JEP en calidad de postulados para obtener los beneficios de la misma, apelando a la aplicación del derecho a la igualdad según lo regulado frente a la *“ley futura más favorable”* por parte del artículo 63 de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, y según el cual, *“Si con*

posterioridad a la promulgación de la presente ley, se expiden leyes que concedan a miembros de grupos armados al margen de la ley beneficios más favorables que los establecidos en esta, las personas que hayan sido sujetos del mecanismo alternativo podrán acogerse a las condiciones que se establezcan en esas leyes posteriores.”

La JEP ha negado estas postulaciones, sosteniendo, entre otros argumentos, de que dicho principio de igualdad no sería aplicable toda vez que el marco jurídico de la JEP hace expresa referencia al acuerdo de paz realizado entre el gobierno de Colombia y las Farc, es decir, que se trata de una normatividad expresa y explícita respecto de ese acuerdo de paz en particular, y que por lo tanto no se puede hacer extensiva a otros grupos armados diferentes, y menos aún a los grupos de autodefensas cuyo proceso de negociación también cuenta con una normatividad específica.

No obstante, y esta sería la razón fundamental de la propuesta para este proyecto de ley, la pregunta a resolver es si la aplicación de la nueva Jurisdicción Especial para la Paz – JEP-, es conveniente para quienes participaron en el proceso de desmovilización de los grupos de autodefensas, y respecto de los postulados al marco jurídico de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz. No se requiere un extenso análisis para concluir que, incluso en la eventualidad de una aplicación extensiva de Jurisdicción Especial para la Paz en favor de los exintegrantes de los grupos de autodefensas, esta sería no sólo contraproducente en razón a las especificidades de los dos procesos, sino que, además, se torna negativa a los intereses de las mismas autodefensas.

Las siguientes podrían ser algunas de las razones para sostener esta postura:

- a. El proceso de Justicia y Paz regulado por la Ley 975 de 2005, modificada por la Ley 1592 de 2012, se presupone que estaría y debería estar en su etapa final, pues cumple ya 15 años de vigencia. En este momento, se ha surtido buena parte de los trámites legales regulados por la normatividad vigente, y, respecto de los cuales, lo que se requiere es que se avance con efectividad en surtir las últimas fases del proceso judicial, y principalmente en cuanto a las sentencias a proferir, y en esa perspectiva, se pueda lograr en un tiempo prudente la finalización del mismo, que para los autores del presente proyecto no podría superar los cuarenta (40) meses contados a partir de la aprobación final del informe y plan de acción que proponga la nueva Comisión de Revisión y Seguimiento de Casos, cuya creación se propone.

En razón a lo anterior, sería verdaderamente absurdo, y aun, un exabrupto jurídico, pretender ser aceptados por la Jurisdicción Especial para la Paz, en donde los procesos correspondientes están a penas en su etapa inicial, y respecto del cual, diferentes estudios, incluso por pronunciamientos de funcionarios de la JEP, permiten deducir que las primeras decisiones de fondo respecto del proceso regulado por la Ley Estatutaria 1957 de 2019, podrían proferirse sólo hasta fines de 2020. Se trata de procesos amplios y complejos que ameritan no sólo analizar los expedientes remitidos por la Fiscalía General de la Nación, que de hecho son

cuantiosos y de gran volumen, sino también ordenar y practicar nuevas diligencias probatorias cuando se amerite.

- b.** A la anterior razón habría que sumarle lo complejo y lento que tornaría para el proceso de la JEP incluir nada menos que los numerosos e inmensos expedientes relativos a los grupos de autodefensas, que no solo corresponden a los que se adelantan directamente por las instancias de Justicia y Paz, sino que también tendrán que incluirse los que se llevan en la justicia ordinaria, particularmente por la Dirección contra Violaciones a los Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, así como por los Jueces Penales del Circuito Especializados, a quienes les corresponde la etapa de juicio en el marco de la Ley 600 de 2000, que es el marco jurídico que principalmente se aplica a dichos casos.

Esto conllevaría a un escenario prácticamente inmanejable, que conduciría a congestionar aún más la JEP, lo que constituiría una contradicción sustancial de lo que presupone la justicia transicional, es decir, que el trámite procesal pueda llevarse a cabo dentro de un periodo de tiempo considerablemente corto, razón por la cual, otra de sus características es la transitoriedad, en contraposición con la justicia permanente que regula la legislación penal ordinaria.

- c.** Los estudios realizados por centros de investigación e instituciones académicas, han podido establecer que no es correcto afirmar que las dificultades que ahora afrontan los procesos de Justicia y Paz puedan atribuirse a acciones de los mismos postulados de los grupos de autodefensas, a quienes muchas veces se acusa de dilatar los procesos, y peor aún, de que en el desarrollo de los mismos no han cumplido con los requisitos que dicho marco legal les imponía como contraprestación de los beneficios punitivos a otorgar.

Si bien se han producido algunas situaciones de incumplimiento o de dilación de los procesos por causas atribuibles a un número reducido de postulados, lo cierto es que los problemas que aquejan a dicho proceso son de responsabilidad del aparato judicial creado para su aplicación, tanto en la Fiscalía General de la Nación como en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, dentro de los cuales se implementaron las salas de Justicia y Paz. Ha sido este aparato judicial el que ha conducido a la dilación injustificada de este proceso, y aún más, a que los objetivos propuestos por la legislación y la abundante jurisprudencia, hoy se encuentren en entredicho.

- d.** Por otra parte, desde un análisis objetivo y no ideologizado, habría que reconocer que el proceso de Justicia y Paz ha hecho aportes muy significativos en materia del derecho a la verdad por parte de las víctimas y de la misma sociedad colombiana, que de hecho ha sido de vital importancia en el desarrollo de numerosos procesos penales de justicia ordinaria, principalmente los adelantados por la entonces Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación (hoy Dirección

Especializada contra Violaciones a los Derechos Humanos), los cuales han prosperado en sus trámites gracias a la valiosa información probatoria suministrada dentro de los procesos de Justicia y Paz. Lastimosamente esa verdad se encuentra en gran parte sin procesar ni sistematizar, y sólo obra en los expedientes judiciales tanto de Justicia y Paz como de la justicia penal ordinaria; habrá que hacer algo efectivo y urgente para que esa verdad histórica y judicial, pueda revelarse y constituirse en pieza clave de nuestra memoria histórica.

Así mismo, y desde la perspectiva del derecho penal, no sería correcto seguir sosteniendo que en Justicia y Paz no ha habido “justicia”, pues la gran mayoría de los integrantes de los grupos de autodefensas postulados a esa jurisdicción penal especial, han cumplido entre 9 y 11 años efectivos de prisión, cuando la máxima pena regulada es de 8 años. Incluso existen exintegrantes de estos grupos que actualmente cumplen entre 12 y 13 años de prisión sin que se les haya solucionado su situación jurídica, ya que a muchos de ellos, sin fundamento legal válido, les han desconocido arbitrariamente los beneficios de la Ley 975 de 2005, negándoles la posibilidad de ser postulados cuando han cumplido con las exigencias para ello, y se postularon oportunamente, con anterioridad el 31 de diciembre de 2014, fecha límite para materializar dichas postulaciones según la Ley 1592 de 2012 reglamentada por el Decreto 3011 de 2013.

Hay que tener presente que cuando una ley de la república, con sentencia de constitucionalidad (Sentencia C-370 de 2006), regula una pena especial de máximo 8 años de prisión para los crímenes graves que exintegrantes de los grupos armados al margen de la ley hayan cometido, y los mismos cumplieron efectivamente con las penas impuestas; no se puede ahora venir a sostener que no se hizo justicia, derecho que conforme a la legislación y la jurisprudencia nacional e internacional implica fundamentalmente investigación, judicialización, asignación de las específicas imputaciones penales, y la imposición de una condena. Todo eso se ha hecho efectivo en Justicia y Paz, y la misma implicación tendrá que darse con actual Jurisdicción Especial para la Paz, que igualmente exige que en el futuro no se cuestione la ausencia de verdad y justicia respecto de los integrantes de las Farc, así como de la Fuerza Pública, que se han postulado y sometido voluntariamente a dichos procedimientos. Estos procesos responden y deben responder a una política de Estado y al interés general de la sociedad, como lo es la consecución de una paz estable y duradera, así como la no repetición de los crímenes en la perspectiva de alcanzar a futuro la reconciliación nacional.

- e. De igual forma, la gran mayoría de los postulados a Justicia y Paz han hecho entrega material y efectiva de bienes inmuebles y muebles, de dinero y de tierras con destino a la reparación de las víctimas, recursos que actualmente se encuentran en el fondo de reparación creado por la misma Ley 975 de 2005. Sobre este particular hay una tergiversación de la información, apoyada en especulaciones, rumores o frases de cliché que se fueron acuñando sin soporte probatorio válido. Puede revisarse y verificarse la cantidad de recursos, bienes muebles,

viviendas y de hectáreas de tierras, que se encuentran en el citado fondo de reparaciones para constatar esta información. Se conoce que muchos de estos bienes han tenido dificultades para que a partir de los mismos se proceda a la reparación ordenada por los magistrados de Justicia y Paz en sus diferentes pronunciamientos, pero igualmente es una dificultad que le compete al Estado corregir.

5. Seguimiento al cumplimiento del plan de acción elaborado por el Gobierno Nacional tras informe presentado por la Defensoría del Pueblo

Con miras al cumplimiento del plan de acción que elabore el Gobierno Nacional por intermedio del Alto Comisionado para la Paz y el Ministro de Justicia, tras el informe presentado por el Defensor del Pueblo ante la Comisión de Paz del Congreso de la República; corresponde al Ministerio Público hacer seguimiento de dicho plan de acción frente a las entidades competentes, particularmente respecto de las funciones judiciales que le corresponden a la Fiscalía General de la Nación como a las Salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores de Bogotá, Medellín y Barranquilla. De dicho seguimiento rendirá informes periódicos a la Comisión de Paz del Congreso de la República.

En caso de verificarse fallas ostensibles en materia del cumplimiento de las funciones judiciales que les competen a estas dos entidades, o de dilatación injustificada de los respectivos procesos, o de denegación de justicia, tanto la Defensoría del Pueblo como la Procuraduría General de la Nación, podrán solicitar ante el Consejo Superior de la Judicatura la apertura de las investigaciones disciplinarias del caso, respecto a las cuales, el Consejo Superior de la Judicatura las tramitará de manera inmediata y preferente. De igual forma, y con fundamento en el procedimiento y la legislación vigente en materia disciplinaria, podrá suspender temporalmente al funcionario judicial respectivo, y, ordenará a quien le compete, la designación de otro funcionario transitoriamente hasta que se determinen las decisiones a tomar.

6. Memoria histórica y derecho a la verdad

Según se expresó con anterioridad, los procesos judiciales adelantados con ocasión de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz han arrojado una importante cantidad de verdad respecto de los hechos de violencia cometidos por las anteriores estructuras de los grupos de autodefensas, así como también de los responsables de los crímenes cometidos, incluyendo civiles involucrados o miembros de la fuerza pública. Esa información ha sido de vital importancia para los numerosos procesos que se adelantan en la justicia penal ordinaria, en particular por parte de la actual Dirección Especializada contra Violaciones a los Derechos Humanos, así como de los jueces penales del circuito especializados a quienes según la Ley 600 de 2000, les compete la etapa de juicio.

Sin embargo, esa verdad acumulada urge ser sistematizada y organizada con el objeto de que se constituya en un importante aporte a la memoria histórica del país, y pueda tenerse acceso a la misma. En esa dirección ya la Ley 1592 de 2012 había hecho un aporte importante al introducir un nuevo artículo dentro de la Ley 975 de 2005. Se trata del artículo 56A., denominado “Deber judicial de memoria”, y por el cual se pretendía que la organización y sistematización de los “archivos de los hechos y circunstancias relacionados con las conductas de las personas objeto de cualquiera de las medidas de que trata la presente ley, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad y preservar la memoria judicial.”

Artículo 34. La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 56A con el siguiente contenido:

Artículo 56A. *Deber judicial de memoria.* Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, a través de la correspondiente secretaría, deberán organizar, sistematizar y conservar los archivos de los hechos y circunstancias relacionados con las conductas de las personas objeto de cualquiera de las medidas de que trata la presente ley, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad y preservar la memoria judicial. También deberán garantizar el acceso público a los registros de casos ejecutoriados y disponer de los medios necesarios para divulgar la verdad de lo acontecido, en coordinación con el Centro de Memoria Histórica.

Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, a través de la correspondiente secretaría, deberán remitir copias de estos registros al Centro de Memoria Histórica.

En virtud del artículo 144 de la Ley 1448 de 2011, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial podrán, a fin de fortalecer la construcción de la memoria histórica, encomendar la custodia de los archivos a los que se refiere el presente artículo al Archivo General de la Nación o a los archivos de los entes territoriales.

La Fiscalía General de la Nación y el Centro de Memoria Histórica celebrarán convenios con el fin de regular el flujo de información para la construcción de la memoria histórica. En desarrollo de estos convenios el Centro de Memoria Histórica podrá acceder a información reservada, sin que esta pierda tal carácter.

Esta sistematización se pretendía hacer a través del centro Nacional de Memoria Histórica creado por la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras. Si bien esa coordinación entre las autoridades judiciales de Justicia y Paz y el Centro de Memoria Histórica ha tenido hasta el momento un aceptable funcionamiento, el presente proyecto de ley pretende fortalecer no sólo esa relación sino también diseñar e implementar mecanismos específicos para que esa verdad acumulada en Justicia y Paz pueda estar a disposición del Centro Nacional de Memoria Histórica, a fin de que dicha entidad cumpla con su mandato legal en cuanto al “*deber de memoria del Estado*”, que no significa que el Centro de Memoria elabore una memoria oficial, sino que “*se traduce en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones tales como víctimas, academia, centros de pensamiento, organizaciones sociales, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, así como los organismos del Estado*”

que cuenten con competencia, autonomía y recursos, puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto.” (Artículo 143, Ley 1448 de 2011).

Desde esa perspectiva, se sugerirá igualmente que la misma información pueda ser compartida con la actual Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV-, creada como un mecanismo de carácter temporal y extrajudicial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJRNR, en el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo FARC -EP, mediante el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 588 de 2017. De hecho, ya esa interacción ya se viene presentando, particularmente con la participación de varios exintegrantes de los antiguos grupos de autodefensas en las diferentes sesiones e instancias de la CEV.

Sin perjuicio de lo anterior, y conforme a lo manifestado en acápite anteriores, los integrantes de los grupos de autodefensas, postulados o no a la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, podrán solicitar en todo momento su participación ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV-, con el objeto de contribuir a la verdad conforme a las funciones y facultades de dicha Comisión.

7. Contenido de la Iniciativa.

En consecuencia con este breve análisis, y en consideración de que no es conveniente ni operativo ampliar la cobertura de la JEP a los exintegrantes de los grupos de autodefensas que participaron y participan dentro del proceso de Justicia y Paz. Se puede afirmar que la mejor solución para los exintegrantes de esos grupos, sería continuar con la vigencia y aplicación de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, dentro de la cual se podrían incluir algunas modificaciones que permitan principalmente superar las reales complicaciones que se han presentado con su aplicación, específicamente respecto de los resultados en materia de decisiones judiciales de fondo.

Sin embargo, también podría ser necesario, en cumplimiento del derecho a la igualdad de condiciones respecto de procesos afines, introducir en Justicia y Paz algunos de los aspectos sustanciales regulados en la actual Jurisdicción Especial para la Paz, principalmente en materia de beneficios legales relativos a la libertad provisional, incluso frente a exintegrantes de los grupos de autodefensa que se postularon estando ya privados de la libertad.

Entre los aspectos a modificar de esta Ley de Justicia y Paz, así como la inclusión de los beneficios legales de la Jurisdicción Especial para la Paz, se encuentran los siguientes:

- 1) Revisar los casos de los postulados que han actuado correctamente dentro de dichos procesos judiciales, cumpliendo con las exigencias que en la misma Ley de Justicia y Paz se consagran, pero que, a la fecha, no se les ha solucionado su situación jurídica, y de manera inaudita, siguen privados de la libertad, habiendo ya superado los 8 años de prisión que se contemplan como pena máxima.

Muchas de las trabas jurídicas que se vienen presentando son de mero trámite procedimental, y que han impedido que estos postulados accedan de manera efectiva e inmediata a la libertad provisional bajo la figura de sustitución de la medida de aseguramiento, a la cual tienen legítimo derecho. Al respecto hay que recordar con insistencia que, por las mismas disposiciones de la legislación penal colombiana, los aspectos de procedimiento deben ceder frente a normas de carácter sustantivo. Conforme al artículo 16 de la Ley 600 de 2000, que corresponde al Código de Procedimiento Penal aplicable al mayor número de procesos en los cuales se encuentran inmersos los ex AUC, “*en la actuación procesal los funcionarios judiciales harán prevalecer el derecho sustancial y buscarán su efectividad*”.

En el mismo sentido, y de manera categórica se pronuncia el artículo 10 de la Ley 906, Código de Procedimiento Penal actual, “*La actuación procesal se desarrollará teniendo en cuenta el respeto a los derechos fundamentales de las personas que intervienen en ella y la necesidad de lograr la eficacia del ejercicio de la justicia. En ella los funcionarios judiciales harán prevalecer el derecho sustancial.* (Subrayado por fuera del texto).” Debe recordarse que por expreso mandato de la misma Ley 975 de 2005, frente a temas o materias no reguladas por dicha ley, deberán remitirse a la Ley 600 de 2000 y la Ley 906 de 2004.

Es claro que en estas circunstancias se trataría de normas de meros trámites procedimentales frente al derecho sustancia de la libertad, reconocido como tal en la Constitución Política de Colombia, como también en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, y que, por lo tanto, en estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 93 de nuestra carta Política (Bloque de Constitucionalidad), su aplicación prevalece sobre el derecho interno.

- 2) Analizar los casos en los cuales exintegrantes de los grupos de autodefensas que se encontraban privados de la libertad antes de la desmovilización colectiva y de la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005, si bien solicitaron su postulación oportunamente al proceso de Justicia y Paz en aplicación del Decreto 4719 de 2008, dichas postulaciones no fueron atendidas y resueltas oportunamente, o peor aún, se resolvieron negativamente cuando en legítimo derecho tenían que ser aceptadas. Recuérdese que el Decreto 4719 de 2008 concedía la posibilidad para que los privados de la libertad y que estuvieran procesados o condenados por delitos relacionados con su pertenencia a dichos grupos armados al margen de la ley, y en relación con el conflicto armado, pudieran postularse a los beneficios del proceso penal especial de Justicia y Paz. En la actualidad, siguen existiendo casos significativos de

exintegrantes de dichos grupos que pese a haber solicitado su postulación en el tiempo oportuno, apelando a lo regulado por este Decreto 4719 de 2008, no les fue aceptada, teniendo pleno derecho a ser incluidos a ese proceso especial, por cuanto han cumplido con los requisitos de la misma Ley 975 de 2005, es decir, contribuyendo con la verdad y la reparación a las víctimas.

Respecto a estos casos, se precisa que no se trataría de nuevas postulaciones, sino de una nueva valoración jurídica de cada caso en particular, para que eventualmente se tenga como postulado a quien lo haya solicitado y tenga mérito para ello, y desde la misma fecha en que se hizo la solicitud y cumplía con las condiciones exigidas. Igualmente se precisa que se aplica únicamente en favor de aquellas personas que pese a habérseles negado inicialmente esa postulación, continuaron contribuyendo con la verdad y la justicia, e incluso aceptaron su responsabilidad penal en proceso de justicia ordinaria acogiéndose a figuras como el de la sentencia anticipada, u otros subrogados penales de legislación penal ordinaria.

Esta posibilidad será rechazada de plano frente a aquellas personas que hayan cometido delitos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 975 de 2005, si se encontraban privados de la libertad, o con posterioridad a la vigencia de la Ley 1592 de 2012 para quienes se hayan desmovilizado colectiva o individualmente previo a la vigencia de dicha ley.

- 3) Ahora bien, frente a la sustitución de la medida de aseguramiento, se podría mantener lo ya regulado por la Ley 1592 de 2012 y su Decreto Reglamentario 3011 de 2013 en cuanto a que como mínimo hayan cumplido los ocho (8) años de privación de la libertad para acceder a la sustitución de medida de aseguramiento. Sin embargo, esa pena no se contará a partir del reconocimiento efectivo de su postulación, sino desde cuando fuera privado de la libertad, con la única exigencia de que las condenas correspondan a hechos relacionados con la participación en dichos grupos armados y con ocasión de delitos cometidos directa o indirectamente relacionados con el conflicto armado, tal como específicamente se refiere la Ley 1820 de 2016. Esta aplicación favorable satisface el derecho a la igualdad que es incluso de carácter constitucional.

En torno a este beneficio, se vuelve a precisar que sería en favor de exintegrantes de los grupos de autodefensas que se encuentran privados de la libertad y que durante todo este tiempo han venido colaborando efectiva y diligentemente con la administración de justicia, tanto en los procesos de Justicia y Paz como en los de justicia ordinaria, y que incluso en diferentes oportunidades han hecho explícita ante las diferentes autoridades administrativas y judiciales competentes su expresa voluntad de ser aceptados como postulados de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz.

- 4) Analizar la posibilidad de que quienes se han postulado oportunamente al proceso de Justicia y Paz, y con posterioridad se hayan retirado voluntariamente del mismo, tengan la

oportunidad de retornar a dicho proceso, siempre y cuando cumplan con todos los requisitos exigidos en materia de verdad, justicia y reparación, así como en su efectiva contribución a dismantlar las nuevas estructuras paramilitares o los denominadas bandas criminales de las cuales hacen parte un número considerable de exintegrantes de los antiguos grupos de autodefensas.

Hoy el artículo 11B de la Ley 975 de 2005, incluido por la Ley 1592 de 2012, regula lo concerniente a este retiro voluntario de quienes fueran postulados. De la lectura de la norma citada se observa con claridad que ni en la misma, ni en ninguna otra se manifiesta expresamente que quienes se haya retirado voluntariamente no puedan volver a ser postulados, y más cuando está demostrado que estas personas, pese a su retiro voluntario, siguen colaborando con la justicia tanto en Justicia y Paz como en justicia penal ordinaria, dentro de la cual han reconocido su responsabilidad y se han acogido a la figura de sentencia anticipada, regulada por el artículo 40 de la Ley 600 de 2000.

Es necesario abrir esa nueva posibilidad, analizando obviamente caso por caso, pues lo cierto es que muchos de quienes fueron postulados se retiraron voluntariamente de Justicia y Paz por las malas asesorías de abogados penalistas que no tenían ni idea de la regulaciones e implicaciones de esta justicia de transición, y se apoyaron en su limitada practica del derecho penal ordinario, en donde recomiendan a sus defendidos limitarse a negar delitos para esperar que sea la administración de justicia quien les pruebe su eventual responsabilidad, y ante esas evidentes dificultades terminar apelando al uso del principio del *In dubio pro reo*, es decir, que la duda se aplique en favor del procesado, y de esa manera obtener decisiones absolutorias.

Como se afirmó, en el artículo 11B de la Ley 975 de 2005, adicionado por el artículo 6 de la Ley 1592 de 2012, no se prohíbe ni se dice nada de que quien haya renunciado voluntariamente no pueda volver a ser postulado, tal como si lo hace respecto a quienes fueron declarados excluidos de la lista de postulados por las razones expuestas en el artículo 11A, igualmente adicionado por la Ley 1592 de 2012, artículo 5, en donde textualmente consagra que “En firme la decisión de terminación del proceso de justicia y paz, la autoridad competente remitirá copia de la decisión al Gobierno nacional, para lo de su competencia. *El desmovilizado no podrá ser nuevamente postulado para acceder a los beneficios establecidos en la presente ley.*” (Subrayado por fuera del texto).

- 5) Otro aspecto importante que se requiere abordar dentro del presente proyecto de ley es el relacionado con los postulados a la Ley de Justicia y Paz que fueron extraditados a otros países, y particularmente en relación con las condenas impuestas por las autoridades judiciales de los mismos, y que fueron cumplidas en su totalidad. Sobre el particular, habría que dejar expresa referencia de que esos extraditados, y que lo hayan sido por delitos diferentes a los que hace referencia la ley 975 de 2005, una vez cumplida las condenas

impuestas, deban ser deportados a Colombia para seguir atendiendo sus obligaciones judiciales dentro del proceso penal especial de Justicia y Paz, en el caso de que quieran mantener su condición de postulados, y acceder a los beneficios de dicha legislación.

Respecto a estos casos, se verificará que los extraditados hayan continuado colaborando con la justicia colombiana y cumpliendo así mismo con todos los requisitos exigidos por la Ley 975 de 2005, por la cual ostentan la calidad de postulados, tal como lo consagra expresamente el artículo 46 A de esa misma ley, adicionado por el artículo 31 de la Ley 1592 de 2012.

En el caso de que en efecto estos exintegrantes de los grupos de autodefensas y postulados activos de la Ley de Justicia y Paz hayan cumplido a cabalidad con lo establecido en el citado artículo 46 A, el Magistrado de Justicia y Paz competente, y por solicitud de la Fiscalía respectiva, citará con carácter preferente y extraordinario a la audiencia de formulación y aceptación de cargos regulada por el artículo 19 de la misma ley, en donde adicionalmente al trámite de formulación y aceptación de cargos, evaluará lo concerniente a cada caso en particular, y podrá conceder el beneficio de la sustitución de la medida de aseguramiento de que trata el artículo 18A de la Ley 975 de 2005.

De igual manera, para acceder a este beneficio, se exigirá que el postulado deportado a Colombia tras cumplir la condena en el país extranjero al cual había sido extraditado, participe también como testigo o declarante dentro de los procesos que adelante la Jurisdicción Especial para la Paz, como también contribuya activamente con la verdad ante la actual Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV-, instancias creadas dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJRNR, en el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo FARC -EP, mediante el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 588 de 2017.

Una vez se profiera la sentencia condenatoria correspondiente mediante la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior competente, y de haberse corroborado el cumplimiento de los diferentes requisitos exigidos por la ley 975 de 2005, como también respecto a lo manifestado en el párrafo anterior, es decir, la activa colaboración del deportado con la Jurisdicción Especial de Paz y con la Comisión de la Verdad, la misma Sala de Justicia y Paz, determinará aceptar como condena válida en Colombia la pena cumplida por el postulado en el país al cual fue extraditado, siempre y cuando la misma sea igual o superior a los ocho (8) años de prisión que se contemplan como penal máxima dentro de la legislación de Justicia y Paz.

- 6) Respecto de otros exintegrantes de los grupos de autodefensas, los cuales hayan sido excluidos de la calidad de postulados de la Ley de Justicia y Paz por incumplimiento de los requisitos de elegibilidad exigidos por esa legislación, así como también de quienes no hayan

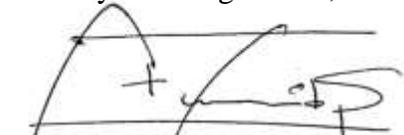
tenido la calidad de postulados, podrán participar como testigos o declarantes dentro de los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción Especial para la Paz, así como también como declarantes ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. En esos casos, tanto la JEP como la CEV, expedirán las certificaciones correspondientes ante las autoridades judiciales ordinarias que conozcan de los procesos penales que se adelanten en su contra, con el objeto de que dichas contribuciones con la verdad y la justicia se tengan en cuenta para otorgar los beneficios penales que la misma legislación ordinaria contempla.

- 7) Finalmente, y respecto de quienes tengan la calidad de postulados a la Ley de Justicia y paz con anterioridad a la aprobación del presente proyecto de ley, o frente a quienes se les otorgue esa calidad de postulados a partir de este proyecto de ley, podrá aplicárseles lo relativo a la “renuncia a la persecución penal” de conformidad con lo estipulado en los artículos 44 a 50 de la Ley 1957 de 2019, Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial Para la Paz, y respecto de aquello que sea factible. Esta determinación será tomada directamente por parte de la Fiscalía General de la Nación, con base al procedimiento que dicha entidad establezca mediante resolución interna.

6. Conclusiones.

En atención a lo expuesto anteriormente, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley: ***“Por medio de la cual se realizan modificaciones a la 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- y se dictan otras disposiciones”***, para que sea tramitado y con el apoyo de las y los Congresistas sea discutido y aprobado.

De las y los Congresistas,



ANTONIO SANGUINO PAEZ
Senador de la República
Alianza Verde