

Bogotá, Agosto de 2021

Secretario  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretaría General  
Senado de la República

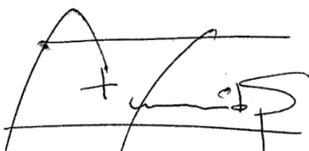
**Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ del 2021 “Por medio de la cual se realizan modificaciones a la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones”.**

Respetado Señor Secretario,

En mi condición de congresistas, me dispongo 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 una copia del documento en formato Word.

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 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, con miras al cumplimiento de los postulados de la justicia transicional, principalmente en favor de la garantía y realización efectiva de los derechos de las víctimas, como también frente al proceso de reinserción social de los postulados dentro de los respectivos procesos judiciales.

**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, o quienes llegaren a obtener la calidad de postulados en virtud de la presente ley, en aras garantizar el cumplimiento de los postulados de la justicia transicional, y crear condiciones favorables que contribuyan a la reconciliación nacional.

**Parágrafo 1.** 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 con el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley 975 de 2005, así como también por lo establecido en el respectivo desarrollo jurisprudencial, principalmente frente a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral. Esto incluye la entrega de bienes muebles e inmuebles ante las instancias competentes, para contribuir a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados con los delitos imputados a cada postulado en particular, y en general, respecto de los hechos violentos atribuidos a los grupos dentro de los cuales incurrieron en dichas conductas delictivas.

**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 sobre la eventual readmisión solicitada.

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, éste 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, la justicia y la reparación de las víctimas, describiendo los bienes muebles e inmuebles que estaría en disposición de entregar con destino al Fondo de Reparación. Así mismo, 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.

En lo que se refiere a aquellos exintegrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley que hayan sido excluidos de la lista de postulados de los beneficios del proceso penal especial de justicia y paz, por incumplimiento de los requisitos de elegibilidad estipulados en los artículos 10 y 11 de la presente Ley 975 de 2005, y sin perjuicio de lo estipulado en el artículo 11A de la misma ley; podrán solicitar por una única vez la readmisión como postulados de justicia y paz, para lo cual presentará petición escrita ante el Alto Comisionado para la Paz.

Dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud, el Alto Comisionado para la Paz, citará al peticionario para que personalmente o por cualquier medio virtual que se considere pertinente, manifieste su opinión sobre las causales que condujeron a la exclusión de la lista de postulados de dicho proceso. Con posterioridad de esta sesión, y analizado cada caso en particular, se entrará a evaluar la documentación de la autoridad judicial competente de Justicia y Paz que determinó la respectiva exclusión, y en caso de que lo considere pertinente solicitará a la misma se pronuncie sobre la solicitud de readmisión. Igualmente se solicitará concepto al representante del Ministerio Público que venga actuando dentro del respectivo proceso. Adelantado el trámite anterior,

procederá a pronunciarse sobre dicha solicitud. Este procedimiento se adelantará como máximo en un término de sesenta (60) días.

En el caso de que se determine una nueva admisión como postulado al proceso penal especial de Justicia y Paz, que será por una única vez, el postulado suscribirá un acta de compromiso respecto de todos los requisitos de elegibilidad que la Ley 975 de 2005 exija. De igual forma, se verificará que el peticionario no haya cometido ningún delito con posterioridad a su desmovilización colectiva o individual, o a partir de su primera postulación. De manera particular, y una vez sea readmitido como postulado, se hará seguimiento al cumplimiento efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, 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 determinación respecto a la restitución de tierras despojadas por sí mismo o por parte de bloque o grupo al que pertenecía., y, así mismo,

Esta determinación, la cual quedará incluida en acta motivada, 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, particularmente el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y los magistrados de las Salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores de Bogotá, Medellín y Barranquilla. En este sentido, se continuará con el trámite procesal de Justicia y Paz, en la etapa en que se encontraba al momento de la exclusión. 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 decisiones favorables de readmisión como postulados de Justicia y Paz a las que hace referencia el presente artículo, y frente a la eventual posibilidad de la otorgar la suspensión de la medida de aseguramiento de que trata el artículo 18 A de la presente Ley, adicionado por la Ley 1592 de 2012 (artículo 19), dicha suspensión únicamente podrá ser solicitada transcurridos tres (3) meses a partir de la readmisión como postulado y una vez el fiscal del caso como la sala de conocimiento de Justicia y Paz competente, certifiquen 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 admisión inicial en calidad de postulados.

**Artículo 4.** 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 tres (03) 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 5.** 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 quienes hayan sido excluidos del procedimiento de Justicia y Paz previsto en la presente ley, así como las personas que a la fecha no tengan 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 6.** 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 18A 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 su calidad de postulado a Justicia y Paz.

**Artículo 7.** Modifíquese el Parágrafo del artículo **18A** de la Ley 975 de 2005, adicionado por la Ley 1592 de 2012, 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 treinta (30) 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 que se encontraba 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 admisión inicial como postulado de Justicia y Paz.

En el caso específico de 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, el postulado extraditado, tras cumplir la condena en el país extranjero, está obligado a atender los requerimientos que en calidad de testigo o declarante, profieran las autoridades competentes que conforman la Jurisdicción Especial para la Paz, así como también por parte de 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 – SIVJRN, conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 588 de 2017 y la legislación y jurisprudencia vigentes.

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 2012, 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 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.

**Artículo 10.** 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

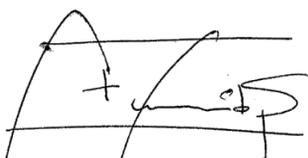
Fiscalía General de la Nación como para las Salas de Justicia y Paz de los tribunales superiores, así como también para la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Justicia. Se incluirá así mismo, y en lo que le corresponda, a la Corte Suprema de Justicia cuando actúe bajo la consideración de su competencia en materia de Justicia y Paz.

**Artículo 11.** 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 12. 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 2021 SENADO

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

#### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

#### 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 ley<sup>1</sup>, 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.

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 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.

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 conflicto que durante más de 50 años ha vivido el país. 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 quieren dar ese anhelado paso de la paz.

---

<sup>1</sup> 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.

La exposición de motivos no 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. 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 un proceso que se torna de gran importancia para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad y justicia.

Esta iniciativa fue presentada hace aproximadamente un año, al comienzo de la legislatura de 2020, y de la misma se presentó ponencia favorable por parte del senador Roy Barrera, pero la misma no surtió el trámite correspondiente en la comisión primera del Senado, razón por la cual fue archivada. No obstante, es oportuno precisar, que, para los autores del presente proyecto de ley, la ponencia rendida para primer debate resultaba inoportuna e incorrecta pues en esencia no guardaba similitud con el proyecto original radicado.

## 2. Antecedentes generales de la Ley 975 de 2005

En Colombia se aprobó la Ley 975 de 2005<sup>2</sup> 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 2012<sup>3</sup>, 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).

---

2 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.

3 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.

Al respecto es pertinente tener presente que la Ley 975 de 2005 fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-370 de 2006, en donde expresó que si bien la 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. De esta forma, se evitarían numerosos crímenes y la continuidad de una realidad de violencia degradada que se caracteriza por la ocurrencia de sistemáticas violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, perpetradas en mayor porcentaje contra la población civil.<sup>4</sup>

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 mediante la Sentencia C-694 de 2015 fue declarada exequible, 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.

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

---

<sup>4</sup> 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).

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.

La norma 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<sup>5</sup>.

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.<sup>6</sup>

En este sentido, 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 los lamentables resultados no se deben atribuir ni a los postulados (con algunas excepciones), como tampoco a la ausencia de herramientas jurídicas para abordar las dificultades presentadas. Según testimonios de estas personas involucradas, pero también de 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 Fiscales de Justicia y Paz, o actualmente Dirección de Justicia Transicional, por la cual ya han pasado últimamente 3 o 4 directores o directoras con bajos resultados, ya que se han limitado a ejercer funciones meramente administrativas y no a realizar los ajustes que requiere el sistema de justicia y paz para funcionar y garantizar a las víctimas verdad y justicia.

Es bastante interesante encontrar en la reforma de la Ley 1592 de 2012 lo consagrado en el párrafo 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

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> 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>

muchos de los procesos en curso estarían con sentencias en firme, y un alto número de los postulados habría literalmente cerrados sus respectivos casos.

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; por lo que el objetivo principal de la presente iniciativa legislativa es reformar y complementar 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 documentos de análisis relacionados con el proceso de Justicia y Paz, particularmente en relación con su estado actual y los resultados alcanzados. 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. Los derechos de las víctimas de los paramilitares no pueden tener una fecha de vencimiento, el estado colombiano tiene la obligación de garantizar que los exjefes paramilitares brinden verdad, justicia y reparación a las víctimas de sus atroces actuaciones.

El “*informe de empalme de la Fiscalía General de la Nación*” dado a conocer en Febrero de 2020 revela que a 15 años de vigencia de la Ley de Justicia y Paz se han proferido 62 sentencias condenatorias contra paramilitares. Se estima que a julio del 2020 las sentencias condenatorias ascienden a 70, contra 588 paramilitares. Estas dentro de los 238.019 hechos sobre los cuales la Dirección de Justicia Transicional ha señalado que fueron cometidos por los paramilitares

Por su parte, una investigación periodística realizada por el periódico *El Tiempo* reveló que a los paramilitares se les condena por 9.929 hechos que dejaron 38.426 víctimas. Entre tanto, hay 81.732 hechos en proceso judicial, es decir, sin sentencia, cometidos sobre 154.370 víctimas.

Según información de la oficina del Alto Comisionado de Paz se desmovilizaron 31.671 paramilitares entre los años 2003 al 2006, pero solo 4.432 según fuentes del Ministerio de Justicia fueron postulados a Justicia y Paz, de los cuales según cifras de la Dirección de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación a Febrero de 2020, 434 postulados fueron excluidos o renunciaron y solo 401 postulados han sido condenados.

Sorprende que pese a la poca mención que hace el informe de la Fiscalía General de la Nación sobre la Ley de Justicia y Paz, no existe informe actualizado de otras entidades que revele el

estado de cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 975 de 2005. **¿Se olvidó el Estado colombiano de los compromisos adquiridos por los paramilitares y de las víctimas de esta organización criminal?**

- **Rol de las víctimas.**

El análisis nutrido por los informes del Centro Nacional de Memoria Histórica, se ha enfocado en demostrar que, efectivamente, las víctimas nunca fueron una prioridad real en todo el proceso<sup>7</sup>. El ámbito procesal penal, que pretendió implementar el marco de la Ley 975, presenta fallas importantes relacionadas con la defensa de los intereses de las víctimas. Se ha aseverado que este proceso se elaboró para encontrar una solución rápida a una problemática coyuntural y completamente desfavorable sobre la paz territorial en muchos sectores del país<sup>8</sup>.

Para la coyuntura actual, el estado de vulnerabilidad de las víctimas permanece igual. El accionar negligente de las instituciones del Estado y la poca estandarización en cuanto a los mecanismos que permitieran materializar las debidas reparaciones, dio lugar a un escenario muy desfavorable para los intereses de las víctimas<sup>9</sup>.

Entre 2006 y 2016 se registraron 537.861 víctimas con reclamaciones ante la Fiscalía. La participación en versión libre es baja, con 94.461 víctimas (16,2%) y ese número ha ido disminuyendo.

En relación a la búsqueda y entrega de personas desaparecidas, la Dirección de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación señala que se han recuperado en exhumación 2.125 cuerpos, de los cuales 1.450 han sido entregados a sus familiares. Evidenciando estas cifras que todavía existe verdad por contar por los paramilitares y acciones por parte del Estado colombiano para garantizar los derechos de las víctimas.

- **Análisis sobre los resultados y costos de la Ley de Justicia y Paz**

A corte de 2015, se habían invertido \$11,1 billones (a precios constantes de 2015). *“Los resultados son insatisfactorios frente a la finalidad de la Ley, dado que solo se han proferido 47 sentencias condenatorias por parte de Salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores del Distrito en contra de 195 postulados que son un 8,2% de un total de 2.378 postulados activos en la justicia transicional”*<sup>10</sup>.

Según Informe Estadístico de la Fiscalía, para junio de 2017 incluye un total de 50 sentencias proferidas por Tribunales, un total de 205 ex paramilitares postulados dentro del proceso, 6.004

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Contraloría General de la República. (2017). Análisis sobre los resultados y costos de la Ley de Justicia y Paz.

hechos en conocimiento de las autoridades y 28.055 víctimas reparadas (Fiscalía General de la Nación, 2017). El 93,4% de los hechos cometidos por las AUC no ha sido investigado. Ello implica que aproximadamente 76.713 hechos delictivos siguen sin aclarar.

#### - **Pago de indemnizaciones.**

Según un estudio realizado por la Contraloría General de la República (2017), se estableció que para el 30 de septiembre de 2016, se encuentran 25 sentencias de Justicia y Paz ejecutoriadas, donde se ordena el pago de indemnizaciones. El fondo de Reparación ha girado \$79.746 millones a 4.847 víctimas del conflicto. De este valor, \$71.761 millones (90%) fueron cubiertos con recursos del presupuesto nacional, mientras que \$5.100 millones (6,4%) provienen de postulados y \$2.866 millones (3,6%) del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) eso significa que las indemnizaciones han sido asumidas fundamentalmente por el Erario y no por los procesos de extinción de dominio.

Esto obedece a que la mayoría de bienes del Fondo no han podido ser vendidos y en segundo lugar, los recursos aportados por los postulados representan 6,4% en comparación con el valor de las indemnizaciones.

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.

### **3.1.¿Qué problemas tiene que resolver hoy la Ley de Justicia y Paz?**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo 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 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.

#### **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.

#### **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*”.

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 sustancial 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 haberseles negado inicialmente esa postulación, continuaron contribuyendo con la verdad y la justicia, e incluso aceptaron su responsabilidad penal en proceso de justicia ordinaria acogidos 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 dismantelar las nuevas estructuras paramilitares o los denominadas bandas criminales de las cuales hacen parte un número considerable de exintegrantes de las 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 fue 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.

## 8. Potenciales conflicto de interés.

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 señala que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas que tengan parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que se encuentren relacionados en procesos ante la Ley de Justicia y Paz y ante la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP-.

## 9. Impacto Fiscal.

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008, en los siguientes términos:

*“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento.*

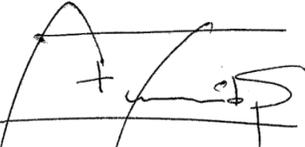
*Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”*.

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución, ni la ley en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa la disposición de gastos. De igual forma, se establece que la presente iniciativa no genera impacto fiscal, ni señala disposición alguna de recursos para su cumplimiento.

### **10. 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 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**