

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**Estudio al Proyecto de Ley No. 145 de 2021 Senado “Por medio de la cual se realizan modificaciones a la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones”**

Proyecto de Ley No. 145 de 2021 Senado “Por medio de la cual se realizan modificaciones a la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones”	
Autores	H.S Antonio Eresmid Sanguino Páez
Fecha de Presentación	11 de agosto de 2021
Estado	Pendiente rendir ponencia primer debate
Referencia	Concepto 08.2022

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión del 26 de noviembre de 2021, se analizó y discutió el texto del Proyecto de Ley 145 de 2021 relacionado con Justicia y Paz.

I. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley No. 145 de 2021 tiene como 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”.

Para tal efecto, propone 12 artículos, que se resumen de la siguiente manera:

ARTICULO	DESCRPCIÓN
Artículo 1	Objeto del proyecto.
Artículo 2	Consagra el ámbito de aplicación de esta ley para los postulados a la Ley 975 de 2005.
Artículo 3	Dispone el procedimiento de solicitud de readmisión en el proceso penal especial de Justicia y Paz.
Artículo 4	Establece la renuncia a la persecución penal para quienes tengan calidad de postulados con anterioridad a la expedición de esta ley o

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

	frente a quienes se les otorgue esa calidad a partir de la presente ley.
Artículo 5	Señala que los postulados que hayan sido excluidos del proceso de Justicia y Paz pueden ser testigos y declarantes ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y podrán obtener una certificación con el finde que se tenga en cuenta para otorgar los beneficios penales que la misma legislación ordinaria contempla.
Artículo 6	Modifica el inciso tercero del Artículo 18, establece que el fiscal del caso solicitará a la sala de conocimiento que, con la formulación de imputación, se interrumpa la prescripción de la acción penal. Además, consagra como procedimiento adicional, la sustitución de la medida de aseguramiento al cumplir ocho años de privación efectiva de la libertad.
Artículo 7	Modifica el término de 20 días a 30 días para que el magistrado conceda la sustitución de a medida de aseguramiento. Además, consagra que los exintegrantes de los grupos armados que se hubieren postulado a los beneficios de Justicia y Paz, con ocasión del Decreto 4719 de 2008, derogado por el Decreto 2297 de 2012, y cuya postulación no haya sido acogida teniendo derecho a la misma, se le contará el término mínimo de los ocho años de privación de la libertad para otorgar la sustitución de la medida de aseguramiento, siempre y cuando hayan contribuido a la verdad y la justicia. De igual forma, establece que se le concederá el beneficio a quienes se hayan postulado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1592 de 2012, y que se encontraban privados de la libertad con anterioridad a esta norma.
Artículo 8	Establece que, frente a los postulados extraditados, una vez que regresen al país y quieran continuar con la calidad y previa verificación del cumplimiento de los requisitos se deberá citar de forma preferente y extraordinaria a audiencia de formulación y aceptación de cargos. Además, señala que el postulado extraditado deberá atender los requerimientos que en calidad de testigo o declarante, profieran las autoridades competentes de la JEP.

Artículo 9	Señala que, las salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial de Bogotá, Medellín y Barranquilla, deberán organizar, sistematizar y conservar los archivos de hechos y circunstancias relacionados con las conductas punibles. Además, agrega que esta información podrá ser compartida y suministrada, a la actual Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición. De igual forma, los postulados o no a la Ley 975 de 2005 podrán solicitar su participación ante la Comisión.
Artículo 10	Dispone que la Defensoría del Pueblo, debe elaborar y presentar ante la Comisión Accidental de Paz y Postconflicto del Senado un informe anual del estado actual del proceso de Justicia y Paz. El Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Justicia deberán elaborar un plan de acción de cara a la finalización del respectivo proceso de Justicia y Paz, con el fin de corregir y superar los problemas.
Artículo 11	El Ministerio Público, deberá realizar seguimiento a dicho plan de acción, especialmente frente a las funciones judiciales que le corresponden a la Fiscalía General de la Nación como a las Salas de Justicia y Paz. Se deberá rendir informe periódico a la Comisión de Paz y Postconflicto del Senado.
Artículo 12	Vigencia.

II. Observaciones político criminales.

El Ministerio de Justicia y del Derecho reconoce la importancia que tienen los procesos de justicia transicional a efecto de garantizar los derechos de las víctimas. Sin embargo, lo que pretende el proyecto de ley al modificar la Ley 975 de 2005 no subsana la problemática presentada en la exposición de motivos y tampoco corresponde a una política criminal racional, por las siguientes razones:

a) Artículo 3º. Solicitud de readmisión de desmovilizado como postulado del proceso penal especial de Justicia y Paz.

El Artículo 3º pretende readmitir a los desmovilizados que hayan renunciado o que hayan sido excluidos de la Ley de Justicia y Paz, sin embargo, llama la atención que, de conformidad con las cifras brindadas en la exposición de motivos, de los 31.671 desmovilizados tan solo 434 Bogotá D.C., Colombia

renunciaron o fueron excluidos de la Ley 975 de 2005. Es decir, el proyecto de ley pretende realizar una reforma legislativa para favorecer la readmisión del 1,37% de los desmovilizados, lo cual implica no solo un desgaste legislativo sino también un aumento en el presupuesto.

Estas cifras, más que motivar la necesidad de este artículo y en general del proyecto de ley, concluyen que la Ley de Justicia y Paz resulta no solo ineficaz sino incluso innecesaria, puesto que, a pesar de los intentos de reforma, luego de 16 años no se ha podido dar cumplimiento a un sistema al que se le ha invertido más de 11,1 billones de pesos.

Por ende, no resulta coherente con una política criminal seria, permitir que se implemente una nueva reforma que solo satisface al 1,37% de los beneficiarios, cuando esto conlleva a que se continúe la asignación de cifras exorbitantes sin ninguna justificación de necesidad y utilidad.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-370 de 2006, señaló que la justicia transicional:

Abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación.¹

Así las cosas, si bien la justicia transicional se da mediante intentos de procesos y mecanismos, se considera que este “intento” implementado por la Ley de Justicia y Paz ha excedido los límites temporales y a la fecha no ha logrado constatar resultados en materia de justicia, reparación y no repetición. Por ende, lo cierto es que un artículo que cobije solo al 1,37% de los desmovilizados no va a subsanar estas disposiciones, puesto que, ni siquiera la Ley 1592 de 2012 logró hacerlo.

Finalmente, debe recordarse que el Acto Legislativo 01 de 2012, estableció que los “instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno”.

b) Artículo 4º. Renuncia a la persecución penal.

El Artículo 4º pretende adicionar un nuevo artículo a la Ley 975 de 2005, el cual dispone la renuncia de la persecución penal a quienes tengan la calidad de postulados, de conformidad con lo estipulado en los artículos 44 a 50 de la Ley 1957 de 2019 y con ello desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La corporación señaló en la Sentencia C-936 de 2010 que: “la renuncia del Estado a investigar y sancionar los delitos que afectan más gravemente a la dignidad humana, resulta inaceptable

¹ Sentencia C-370 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas. Citado de las disposiciones emitidas del informe anual del 2004 emitido por el Secretario General de las Naciones Unidas
Bogotá D.C., Colombia

como expresión de la política criminal del Estado. Tal proceder resulta así mismo inadmisibles, en aparentes o reales estados de transición hacia la paz, bajo criterios de conveniencia política o de utilidad pública”²

Además, debe mencionarse que los artículos 44 a 50 de la Ley 1957 de 2019 contempla la renuncia a la persecución penal solo para los agentes del Estado, en especial los miembros de la Fuerza Pública. Por ende, la propuesta desconoce el principio de igualdad, puesto que, resulta erróneo equiparar a los miembros de la Fuerza Pública con los desmovilizados de grupos paramilitares.

Peor aún resulta que, se pretenda incluir reglas contenidas en la Ley 1957 de 2019, ley estatutaria que reglamenta la administración de justicia en la JEP, cuando en repetidas ocasiones la Corte Constitucional, e incluso la Corte Suprema de Justicia han señalado que los paramilitares no pueden someterse a estos beneficios.

Por su parte, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que: “los antiguos miembros de estructuras paramilitares no pueden acceder al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, debiendo ser juzgados en la jurisdicción ordinaria, por la vía del proceso especial de justicia y paz si el postulado cumplió con los requerimientos de rigor o, en su defecto, siguiendo los derroteros del proceso penal ordinario”³

La Sentencia SU-495 de 2020 estableció que: “La admisión a la JEP es extraordinaria, no puede ser abusada con contribuciones o promesas de verdad que no se han cumplido bajo los sistemas ordinarios o transicionales, como es el caso de Justicia y Paz”⁴

En ese sentido, lo que se pretende a través de esta reforma, es incluir beneficios propios de la Justicia Especial para la Paz a la Ley de Justicia y Paz, esto con el fin de subsanar la prohibición del acceso de los paramilitares a esta norma, eludiendo de esta manera, las disposiciones emitidas al respecto.

c) Artículo 5º. 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.

El Artículo 5º resulta innecesario, puesto que, de conformidad con el Artículo 18 de la Ley 1922 de 2018, la JEP cuenta con libertad probatoria, y en ese sentido, sí así lo requiere puede llamar a que rindan declaración tanto a los postulados como a los excluidos del proceso de Justicia y Paz.

² Sentencia C-936 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, radicado No. 32.672 y 35.954, sentencia del 13 de mayo de 2020, M.P. Patricia Salazar Cuéllar.

⁴ Sentencia SU-495 de 2020. M.P. Alejandro Linares Castillo.
Bogotá D.C., Colombia

Incluso, el Artículo 19 de la Ley 1922 de 2018 señala que, dentro de las modalidades de prueba que pueden ser utilizadas en el proceso se encuentran las “provenientes de otros procedimientos y actuaciones ante cualquier jurisdicción o autoridad competente, con base en el principio de permanencia de la prueba”.

Por otro lado, en cuanto al inciso segundo se debe señalar que, ni el artículo propuesto ni la exposición de motivos establecen cuáles son los beneficios penales que se otorgan en virtud de esos testimonios o declaraciones. No se dispone cuáles serían los beneficios frente a aquellos procesados que se rigen bajo la Ley 600 de 2000, ni cuáles serían para quienes se encuentran sometidos a la Ley 906 de 2004. Por ende, no puede decirse que estos beneficios resulten proporcionales y conformes a los procesos de la justicia ordinaria.

d) Artículo 6º. Audiencia de Formulación de Imputación, Aceptación de Cargos y Sustitución de la Medida de Aseguramiento.

El Artículo 6º pretende modificar el Artículo 18 de la Ley 975 de 2005, y elimina la disposición “el fiscal del caso solicitará a la sala de conocimiento la programación de una audiencia concentrada de formulación y aceptación de cargos”, por “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”.

En primer lugar, la modificación resulta innecesaria, puesto que, el artículo ya dispone que con la formulación de imputación se interrumpe la prescripción de la acción penal.

Por otro lado, se desconocen las razones por las cuáles el proyecto de ley pretende eliminar la solicitud de programación de la audiencia concentrada de formulación y aceptación de cargos. Nada se dice en la exposición de motivos al respecto y por lo tanto no logra entenderse porque la eliminación de esta audiencia mejoraría las cifras y las falencias de la Ley de Justicia y Paz.

En especial, tal eliminación desconoce las disposiciones de la Corte Constitucional, que, mediante Sentencia C-694 de 2015 declaró exequible esta audiencia, en particular porque fue implementada con el fin de reducir los tiempos del procedimiento de justicia y paz.

Además, frente a la propuesta de sustituir la medida de aseguramiento cuando el desmovilizado haya cumplido con un mínimo de ocho años de privación de libertad debe decirse que resulta innecesaria, puesto que, tal beneficio ya se encuentra contemplado y regulado en el Artículo 18A de la Ley 975 de 2005.

Llama la atención que se proponga este beneficio cuando ya ha transcurrido el doble de los ocho años para acceder a ella, por lo cual, resulta claro que este beneficio ya es aplicable para los paramilitares acogidos a la Ley 975 de 2005.

e) Artículo 7º. Sustitución de la medida de aseguramiento y deber de los postulados de continuar en el proceso.

El proyecto de ley pretende cambiar el término de 20 días con el que cuenta el magistrado con funciones de control de garantías para conceder la sustitución de la medida de aseguramiento por el término de 30 días. Sin embargo, en la exposición de motivos no se explican las razones que fundamenten esta modificación. Además, tampoco se expone como este cambio lograría mejorar las cifras expuestas en la exposición de motivos, ni mucho menos como subsanaría las falencias presentadas, tal como las pocas sentencias emitidas durante los 16 años que lleva implementándose la norma.

Por otro lado, el proyecto pretende que se les otorgue el beneficio de la sustitución de medida de aseguramiento a aquellos postulados que no hayan sido acogidos a la Ley de Justicia y Paz, siempre y cuando hayan contribuido eficazmente con la verdad, justicia y reparación y hayan cumplido con el término de los ocho años de prisión.

Tal como se expuso anteriormente, esta disposición resulta innecesaria, y ni siquiera tiene relación con las causas que llevan a que la Ley de Justicia y Paz fracasara. Por esa misma razón, la reforma no se presenta como una solución que logre cambiar las cifras o que justifiquen y motiven la necesidad de continuar con la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

f) Artículo 8º De los postulados extraditados.

De la misma manera en que se expuso anteriormente, resulta innecesario proponer que el postulado extraditado, tras cumplir la condena en el país extranjero, deba atender los requerimientos que en calidad de testigo o declarante profieran las autoridades competentes que conforman la JEP, así como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición.

Lo anterior se debe a que, de conformidad con el Artículo 18 y 19 de la Ley 1922 de 2018 ya se brinda la posibilidad de que estos sean llamados a declarar ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

Por otro lado, en los casos en que los postulados extraditables no hayan renunciado a la Ley 975 de 2005, debe decirse que, aún cuentan con el derecho para beneficiarse de ella y por lo tanto el artículo propuesto resulta innecesario. Por el contrario, en caso en que estos hayan renunciado a la Ley de Justicia y Paz, se debe respetar su voluntad y por lo tanto no resultaría procedente volver a solicitar su readmisión.

g) Artículo 9º. Deber judicial de memoria.

La propuesta contenida en el Artículo 9º del Proyecto de Ley ya se encuentra regulada en el Artículo 56A de la Ley 975 de 2005. Pese a ello, lo cierto es que este artículo parte de considerar que la construcción de la memoria histórica se derivara de la culminación de los procesos de
Bogotá D.C., Colombia

Justicia y Paz. Además, se encuentra limitado a las pocas sentencias emitidas, las cuales no lograrían concretar un pronunciamiento integro y completo sobre los hechos relacionados con el paramilitarismo y el conflicto armado colombiano.

Además, tanto la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Conveniencia y la No Repetición como el Centro Nacional de Memoria Histórica ya cuentan con las funciones que aquí se pretenden regular, por lo cual no resultaría coherente volver a incluirlo.

h) Artículo 10º y 11.

El Artículo 10º y 11 del proyecto de ley se explican en razón de la aprobación de la reforma. Además, la asignación de la obligación de la Defensoría del Pueblo de elaborar un informe anual del estado del proceso de justicia y paz, así como la del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de elaborar un plan de acción con un posterior seguimiento no encuentra fundamento en la exposición de motivos. De manera específica, se debe señalar que ninguno de los dos artículos dispone por cuántos años debe realizarse estas obligaciones.

Finalmente, debe señalarse que existe una falta de técnica legislativa, en particular, en lo que respecta a la falta de nomenclatura de estos artículos, en donde no se menciona cual sería el Capítulo o Título en que serían ubicados en la Ley 975 de 2005, aspecto que resulta indispensable para analizar si guarda coherencia con la sistemática del articulado.

A. Marco constitucional, legal y doctrinal.

La exposición de motivos hace referencia a la Sentencia C-370 de 2006, la cual, además de declarar exequible la Ley 975 de 2005, señaló que 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 en particular, expuso que la reducción punitiva propuesta alteraba el principio de proporcionalidad que se exige entre el crimen cometido y la pena aplicable.

De igual forma, el proponente expone que la Ley 975 de 2005 ha sido objeto de numerosos decretos reglamentarios, así como de una reforma legal de fondo a través de la Ley 1592 de 2012, la cual fue declarada exequible en la Sentencia C-694 de 2015, y fue reglamentada mediante el Decreto 3011 de 2013.

Con el fin de exponer la problemática de esta normativa, el proyecto de ley se refiere al “informe de empalme de la Fiscalía General de la Nación” del 2020, en el cual se revela que, luego de 15 años de vigencia de la Ley de Justicia y Paz se han proferido tan solo 62 sentencias condenatorias contra paramilitares.

De igual forma, de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, entre los años 2003 y 2006, se desmovilizaron 31.671 paramilitares, pero solo 4.432 fueron postulados a Justicia y Paz, de los cuales 434 fueron excluidos o renunciaron y solo 401 postulados han sido condenados.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

En cuanto a las víctimas, la exposición de motivos se refirió a los informes del Centro Nacional de Memoria Histórica, en donde se destaca que las víctimas nunca fueron una prioridad real en todo el proceso.

Finalmente, se expuso que, a corte de 2015, se habían invertido \$11,1 billones de pesos para sostener el procedimiento de Justicia y Paz.

B. Conclusión

Así las cosas, de acuerdo con lo expuesto, se concluye por parte del Consejo Superior de Política Criminal⁵ emitir concepto **DESFAVORABLE** respecto al Proyecto de Ley bajo estudio.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHÁVES
Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Juan José Gómez- Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria - Secretaría Técnica CSPC

Revisó: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria

Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal

Fecha de aprobación: 24 de junio de 2022

⁵ Decreto 2055 de 2014, artículo 3. Funciones del Consejo Superior de Política Criminal: “Emitir concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo, que se encuentran en etapa de diseño, y antes de su trámite en el Congreso de la República, que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal.”