



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 948

Bogotá, D. C., miércoles, 7 de diciembre de 2011

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 DE 2011 SENADO, 094 DE 2011 CÁMARA

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 6 de diciembre de 2011

Señor Doctor

JUAN MANUEL CORZO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2011 Senado, 094 de 2011 Cámara

Señor Presidente:

Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 5ª de 1992 y agradeciendo la designación que se nos hizo como ponentes, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2011 Senado, 094 de 2011 Cámara, *por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

La iniciativa constitucional fue radicada por sus autores en la Secretaría de la Cámara de Representantes, y asignada para estudio y trámite legislativo a la Comisión Primera Constitucional de esa Corporación, siendo aprobada en primer y segundo debates de la Cámara, así como en primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República.

El proyecto de Acto Legislativo pretende crear el marco constitucional que permita dar coherencia a

los mecanismos de justicia transicional en Colombia, con la finalidad de facilitar la terminación del conflicto armado interno y con ello el logro de una paz estable y duradera. Dicho marco constitucional permitirá articular la legislación ya existente con una complementaria, encaminada a lograr la desmovilización de los miembros de grupos armados al margen de la ley, su reintegración a la sociedad, el esclarecimiento de la verdad sobre los hechos acaecidos en el marco del conflicto armado, y garantizar los derechos de las víctimas.

1. La transición del conflicto armado interno a la paz en Colombia

La palabra “transición” se refiere en su sentido literal al paso de una situación *x* a una *y*. En el caso de Colombia, sin embargo, cabe hacerse primero la pregunta: ¿de qué transición estamos hablando? No se trata evidentemente de una transición de un régimen autoritario a una democracia liberal, del tipo que ha constituido el paradigma y la base de la doctrina internacional de la justicia transicional. Es una transición del conflicto armado a la paz, lo que supone unas consideraciones adicionales a la comprensión tradicional de la justicia transicional.

Por muchas que sean las deficiencias de la democracia colombiana, el “momento transicional” de ampliación y profundización de la democracia se dio ya hace dos décadas en 1991 con la promulgación de una nueva Constitución que se entendió a sí misma, en palabras de la Corte Constitucional, como “un tratado de paz”. En este sentido, estamos más bien frente a impedimentos para la materialización plena de la Constitución y no ante la creación de un nuevo marco constitucional. El mayor de esos impedimentos es sin duda la continuidad del conflicto armado interno. Y por esa razón el término “transición” debe ser entendido en el caso de Colombia primordialmente como la transición de una situación de conflicto armado a una de paz. Podemos decir entonces que Colombia se encuentra en una transición inconclusa,

y en esa medida el punto de referencia obligado de cualquier definición de transición en Colombia es el logro de la paz. En otras palabras, sin paz no hay transición.

Una transición de esta naturaleza supone unos niveles mucho más grandes de complejidad. Primero, porque como el conflicto se ha prolongado en el tiempo, los instrumentos de justicia transicional deben hacer frente a cientos de miles de violaciones producto de décadas de confrontación armada. Al igual que otras sociedades en transición, Colombia enfrenta el legado de violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al DIH, pero en este caso se trata de más de cuatro décadas de conflicto, y de un conflicto que con el tiempo se ha degenerado y entremezclado con la criminalidad. Esto supone un reto particular porque ni los instrumentos que contiene la Constitución permiten dar un tratamiento adecuado a un legado de violaciones con estas características, ni por lo mismo es posible asegurar una adecuada satisfacción de los derechos de las víctimas. En cualquier caso resulta imposible e incluso contraproducente tratar un volumen de violaciones e infracciones de esa magnitud dentro del marco de la justicia ordinaria.

Segundo, porque como los actores armados no dejan las armas al mismo tiempo, la transición colombiana es una transición gradual, o mejor, una transición “por capítulos”. Esto crea necesariamente unos desequilibrios en la aplicación de medidas de transición –por ejemplo, en la satisfacción del derecho a la verdad– y dificulta la coherencia de la estrategia. Por otra parte, la gradualidad de la transición abre la puerta para que mecanismos de naturaleza transicional se confundan paulatinamente con mecanismos de la justicia ordinaria, contradiciendo no sólo el objetivo de superación y “cierre” del conflicto, sino perdiendo su carácter excepcional y confundiendo nocivamente con la justicia ordinaria.

Tercero, porque como la transición es del conflicto armado a la paz, la reintegración efectiva de los desmovilizados se convierte en un elemento esencial para garantizar la no repetición de las violaciones masivas.

Y cuarto, por todo lo anterior, la transición en Colombia supone un entendimiento más amplio de los fines de la justicia transicional, que pondere tanto la necesidad de hacer frente al legado de graves violaciones, como de lograr la transición, dentro de un objetivo general de fortalecimiento del Estado de Derecho y de la materialización de los fines de la Constitución de 1991. Tradicionalmente, la justicia transicional ha sido entendida como el conjunto de mecanismos que entran a operar con posterioridad a la terminación de un conflicto armado o de un régimen autoritario. En esos contextos, la justicia transicional no contribuye al logro de la paz, porque se entiende que la violencia ya ha cesado, y que se trata precisamente de hacer frente a hechos ocurridos en el pasado.

En casos de conflicto armado interno de largo aliento, como el colombiano, la diferencia se encuentra en que los abusos de gran escala no son sólo del pasado, y en que los actores que han causado esas

graves violaciones a los DDHH en algunos casos aún están activos. Así, el diseño de instrumentos de justicia transicional se hace en medio del conflicto y a medida que los distintos capítulos que lo componen se van cerrando. Eso supone que los instrumentos de justicia transicional tienen que mirar a la vez hacia el pasado y hacia el futuro, y que entre las exigencias de la transición y las exigencias del tratamiento al legado de violaciones puede haber tensiones que hay que ponderar dentro del marco constitucional.

De ahí que los riesgos y dificultades de la transición en Colombia sean especialmente agudos y que por eso mismo sea necesario hacer un ejercicio de ponderación que tenga como fin prevalente de la transición en Colombia la superación del conflicto y la posibilidad de la materialización de la Constitución, haciendo efectivos a la vez, en la mayor medida posible, los derechos de las víctimas y el derecho de la sociedad en general a la no repetición. Como lo ha señalado la Corte Constitucional:

“[La justicia transicional] aspira a superar una situación de conflicto o posconflicto, haciendo efectivos en el mayor nivel posible, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas frente a un pasado de graves y sistemáticas violaciones de los Derechos Humanos, teniendo como límite la medida de lo que resulte conducente al logro y mantenimiento de la paz social”¹.

En efecto, este tipo de transición, y las finalidades propias de la justicia transicional en tales contextos, exigen que se pondere junto con la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, otras consideraciones particulares como son la reintegración eficaz de los ex combatientes, la prevalencia de condiciones de seguridad en el territorio y, en general, las garantías de no repetición: no repetición de las violaciones sufridas por las víctimas y no repetición de nuevas violaciones en contra de nuevas víctimas. Como lo ha señalado la ONU, el diseño de instrumentos de justicia transicional hace necesario “optar por un planteamiento que equilibre múltiples objetivos, entre los que se encuentran la búsqueda de la rendición de cuentas, la verdad y la reparación, la preservación de la paz y la construcción de la democracia y el Estado de derecho”².

Si bien la Corte Constitucional ha establecido que es necesario hacer una ponderación entre la paz, la justicia en tanto valor objetivo, la justicia como derecho de las víctimas y los demás derechos de estas a la verdad, la reparación y la no repetición y que “el logro de una paz estable y duradera que sustraiga al país del conflicto por medio de la desmovilización de los grupos armados al margen de la ley puede pasar por ciertas restricciones al valor objetivo de la justicia y al derecho correlativo de las víctimas a la justicia, puesto que de lo contrario, por la situación fáctica y jurídica de quienes han tomado parte en el conflicto, la paz sería un ideal inalcanzable”³, la misma Corte también ha advertido que la paz no puede

¹ C. Const., C-771 de 2011, N. Pinilla (cita del Comunicado de Prensa número 41, octubre 14 de 2011).

² Consejo de Seguridad, “El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” S/2004/616.

³ C. Const., C-370/2005, MJ, Cepeda, et. al.

convertirse en una razón de Estado que lo justifique todo. De ahí que sea necesario en cada caso en concreto ponderar si la restricción impuesta sobre la justicia como valor y como derecho es justificada dados los beneficios para el logro de la no repetición y la paz. En palabras de la Corte este tipo de restricciones podría autorizarse cuando constituyan “un medio para realizar los derechos de las víctimas a la no repetición –en la medida en que cesa el conflicto armado–, a la verdad –si quienes se desmovilizan revelan las conductas delictivas cometidas–, a la reparación –si en el proceso de desmovilización se consagran reglas que llevan a los desmovilizados a satisfacer ese derecho de las víctimas–”⁴.

No porque la transición tenga unas características especiales, ni porque los fines de la justicia transicional sean más amplios, podrá alegarse que no hay una obligación del Estado de satisfacer los derechos de las víctimas. De ahí que las normas incorporadas en materia de autorización de mecanismos no judiciales, de priorización y selección de casos y de renuncia a la persecución penal de los casos no seleccionados, que podrían ser identificadas como limitaciones del derecho a la justicia, apunten hacia la satisfacción efectiva del derecho a la no repetición –porque sin paz no hay garantía del derecho a la vida y a la integridad física, y sin estos derechos no existe la base para gozar de los demás–; el esclarecimiento pleno de la verdad –al abrir la posibilidad de crear mecanismos complementarios de carácter judicial y no judicial que permitan el esclarecimiento pleno de patrones y sistemas de macrocriminalidad–, y la efectiva reparación de las víctimas –a través de los mecanismos administrativos de restitución, reparación, rehabilitación y satisfacción–.

Para estos efectos el Gobierno Nacional se ha venido anticipando y ha decidido poner en marcha una ambiciosa estrategia de atención de todas las víctimas de los grupos armados al margen de la ley, independientemente de que se hayan celebrado acuerdos de paz con ellos, porque de otra manera se crearían desequilibrios injustificados entre las mismas víctimas. A diferencia de otros procesos de reforma del marco de justicia transicional, este acto legislativo se enmarca dentro de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas– que introduce por primera vez en el país, un marco completo para la reparación integral de las víctimas. Gracias a ello, la autorización para crear mecanismos no judiciales de justicia transicional, la implementación de las medidas de priorización y selección de casos, y la posibilidad de renunciar a la persecución penal de los casos no seleccionados, son medidas que no afectan de manera desproporcionada los derechos de las víctimas. Sin importar qué casos se prioricen o seleccionen a futuro, ni para qué casos se establezcan mecanismos no judiciales, la Ley de Víctimas garantiza que *todas* las víctimas sean reparadas a través de distintos programas integrales.

El proyecto de Acto Legislativo pretende entonces:

- Elevar a nivel constitucional la paz como finalidad prevalente de los instrumentos de justicia tran-

sicional en el marco de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En otras palabras, retomar la paz y la no repetición como centro de todos los instrumentos de justicia transicional.

- Elevar a nivel constitucional los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y la obligación de satisfacerlos en la mayor medida posible, “teniendo como límite la medida de lo que resulte conducente al logro y mantenimiento de la paz social”⁵.

- Autorizar la creación de instrumentos de justicia transicional no judiciales de investigación y sanción que permitan la satisfacción de los derechos de las víctimas, asegurando a la vez la creación de mecanismos complementarios que garanticen en la mayor medida posible el esclarecimiento de la verdad y la reparación.

- Facultar al legislador para que determine criterios de priorización y selección en materia de investigación penal que permitan concentrar los esfuerzos de judicialización en la persecución de los máximos responsables de los crímenes más graves y lograr el esclarecimiento pleno de patrones y contextos de macrocriminalidad.

- Delimitar el ámbito de aplicación de los instrumentos de justicia transicional a las partes del conflicto y excluir la posibilidad de aplicar instrumentos de justicia transicional a la delincuencia común.

- Autorizar la creación a futuro de instrumentos de justicia transicional que incluyan a agentes del Estado, garantizando así la contribución de todas las partes al esclarecimiento de la verdad.

- Permitir un trato diferenciado a las distintas partes del conflicto a las cuales se les aplican instrumentos de justicia transicional, asegurando que el tratamiento de los agentes del Estado responda a la mayor responsabilidad que se les endilga.

- Restringir la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, cuando se trate de miembros de grupos armados al margen de la ley, a la firma de un acuerdo de paz o su desmovilización en el marco de los procedimientos establecidos por el Gobierno Nacional, y

- Reiterar el carácter excepcional de los instrumentos de justicia transicional.

En últimas, en el caso de Colombia tanto las exigencias de la transición, como el necesario reconocimiento de las víctimas y de la satisfacción de sus derechos apuntan hacia un objetivo común: el logro de la paz y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho. La paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento, debe irradiar y guiar todos los instrumentos de justicia transicional. Este sólo se logrará si, adicionalmente a los instrumentos jurídicos, se pone en marcha una verdadera estrategia integral que permita por una parte desarrollar mecanismos de esclarecimiento (y rendición de cuentas) que pongan fin al ciclo histórico de violencia y, por otra parte, permitan el máximo de satisfacción de los derechos de las víctimas, en el marco de la tensión natural que supone una transición aún inconclusa.

⁴ Ídem.

⁵ C. Const, C-771 de 2011, N. Pinilla (cita del Comunicado de Prensa número 41, octubre 14 de 2011).

Teniendo en cuenta estos objetivos, a continuación presentaremos los problemas identificados en la implementación de los distintos instrumentos de justicia transicional en el país que justifican la necesidad de este acto legislativo; las tradiciones interpretativas sobre cómo abordar jurídicamente esta transición y, finalmente, como consecuencia de ello, las medidas necesarias para reenfocar los mecanismos de justicia transicional hacia el logro de la paz y la no repetición.

2. La aplicación de instrumentos de justicia transicional en Colombia: lecciones aprendidas

Al menos desde la Ley 418 de 1997 y sus respectivas prórrogas, pasando por la Ley 975 de 2005, la Ley 1424 de 2010 y la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas–, Colombia ha desarrollado una serie de instrumentos de justicia transicional para responder a diferentes coyunturas de violencia, con mayor o menor éxito. Si bien hay muchas lecciones aprendidas en estos procesos, no está clara la relación entre los diferentes instrumentos jurídicos, ni tampoco –y este es el punto fundamental– la contribución coherente de todos estos hacia el logro de los fines de la justicia transicional.

Por eso resulta necesario hacer un mapa de los distintos instrumentos de justicia transicional que nos permita identificar los principales problemas de su implementación, y como consecuencia de ello extraer lecciones aprendidas para la aplicación efectiva de instrumentos de justicia transicional.

a) Mapa de los instrumentos de justicia transicional en Colombia

En Colombia se han venido aplicando una serie de instrumentos de justicia transicional que han respondido a situaciones coyunturales. La Ley 418 de 1997, también conocida como la Ley de Orden Público (y prorrogada hasta el 2014 por la Ley 1421 de 2010) es la norma base a través de la cual se consagran los instrumentos para la desmovilización de los grupos armados organizados al margen de la ley. Esta contempla disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos de paz en el marco de las normas del Derecho Internacional Humanitario, así como para el desarme y la desmovilización tanto individual como colectiva.

Esta ley fue modificada por la Ley 782 de 2002, mediante la cual se eliminó la necesidad de reconocimiento político para las organizaciones armadas. Se definió igualmente el marco para el otorgamiento de beneficios jurídicos frente a la comisión de delitos políticos, tales como el indulto, la cesación de procedimiento, la resolución de preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria. Sin embargo, esta ley excluyó de dichos beneficios a las personas que hubiesen cometido conductas constitutivas de actos atroces de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio, homicidio cometido fuera de combate o colocando a la víctima en estado de indefensión. Hoy son sujetos de estos beneficios los miembros de las guerrillas que se desmovilicen individualmente y que sólo hayan cometido delitos políticos.

Para el caso de los desmovilizados rasos de los grupos paramilitares (que no son considerados delincentes políticos de conformidad con la jurisprudencia

de la Corte Suprema de Justicia y, por lo tanto, no pueden beneficiarse de los instrumentos contemplados en la Ley 782 de 2002), la Ley 1424 de 2010 creó una serie de beneficios jurídicos para quienes se comprometieran con el proceso de reintegración a la sociedad y con la contribución al esclarecimiento de la verdad en el Centro de Memoria Histórica.

Por otra parte, la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, se expidió con el fin de facilitar la reincorporación a la sociedad de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que estuvieran dispuestos a contribuir de manera efectiva a la consecución de la paz y que fuesen responsables de conductas que no podían ser consideradas como conexas al delito político. En este sentido, esta ley dispuso un proceso especial de investigación y juzgamiento, según el cual los postulados a la ley deben colaborar de manera efectiva con la reconciliación nacional y con los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, a cambio de la posibilidad de acceder a una pena alternativa de 5 a 8 años.

Por último, en junio de 2011 fue expedida la Ley 1448 conocida como Ley de Víctimas, mediante la cual se establecen un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas que hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Estos distintos instrumentos han sido aplicados de manera concomitante pero no necesariamente coherente, o articulada. A continuación presento un diagnóstico de los problemas en la implementación de estos mecanismos.

b) Debilidades de los instrumentos de justicia transicional

Un balance de los instrumentos de justicia transicional aplicados hasta la fecha en el país, permite advertir al menos tres graves riesgos que comprometen el logro efectivo de los fines de la justicia transicional: i) Riesgo de impunidad; ii) No esclarecimiento de la verdad; y iii) Imposibilidad de evitar la repetición de los hechos violentos.

i) Riesgo de impunidad

Más allá de cuál ha sido el objetivo inicial de cada uno de los instrumentos de justicia transicional, y del mayor o menor éxito que hayan tenido, el país ha carecido de una verdadera estrategia de justicia transicional que *oriente* la aplicación de los diferentes instrumentos jurídicos y de los esfuerzos complementarios a los que haya lugar, *diferencie* este “sistema transicional” de la administración de justicia ordinaria y *facilite un cierre* de los diferentes capítulos del conflicto armado interno en Colombia de acuerdo con su naturaleza. En efecto, la aplicación de estos instrumentos nos ha dejado lecciones aprendidas importantes, y ha logrado evidenciar a través de sus debilidades las necesidades que tiene nuestro país en materia de justicia transicional. Partiendo de una pretensión común de verdad, justicia y reparación en relación con las atrocidades ocurridas, podemos decir que hoy estos fines sólo se han logra-

do parcialmente y que el logro de la transición a la paz y de la garantía efectiva de no repetición, es aún lejano.

Para empezar, algunos podrían considerar que hasta el momento los instrumentos de justicia transicional aplicados nos acercan a un escenario de impunidad. La justicia como valor hace referencia al esclarecimiento judicial efectivo de quienes ostentan la mayor responsabilidad por los crímenes cometidos, lo que representa una estrategia clave en la lucha contra la impunidad y en el papel que tiene la justicia transicional de hacer frente a las atrocidades cometidas. No obstante, hasta el momento la estrategia ha sido distinta pues ha consistido en investigar uno por uno los hechos denunciados por los desmovilizados, y los resultados así lo reflejan. Seis años después de la entrada en vigencia de la Ley de Justicia y Paz y luego de la desmovilización de 35.299 miembros de grupos paramilitares, se han producido apenas cuatro sentencias de las cuales sólo una está en firme. Y así las cosas, en la medida en la que las investigaciones se hacen “hecho a hecho”, “caso a caso”, la simple imputación de los hechos denunciados –cerca de 340.000 hasta la fecha– podría tardar cerca de 100 años. Pero adicionalmente, un proceso de estas características no es sostenible a futuro, pues tiene el agravante de que cada vez más y más postulados están considerando la posibilidad de renunciar al proceso de justicia y paz y no confesar los hechos en los que participaron por la inseguridad jurídica en la que se encuentra actualmente el proceso. De los 4.800 desmovilizados postulados a justicia y paz, la mayoría cumplirá 8 años de detención preventiva en diciembre de 2014, sin expectativa clara de que su caso sea resuelto.

Pero el problema no es simplemente del tamaño de las cifras y de las capacidades del Estado. Es ante todo un problema de enfoque y de comprensión de cómo desarrollar un proceso efectivo de justicia transicional. Antes que mirar las cifras de número de casos resueltos y de años que nos tardaría resolverlos, es preciso advertir que el enfoque investigativo actual no permite a la Fiscalía General de la Nación concentrar sus esfuerzos y recursos en los casos de los “más responsables” –como es la práctica internacional– ni esclarecer patrones y contextos regionales de la operación de los distintos actores del conflicto, como sería el objetivo primordial de la justicia transicional, sino que fomenta la investigación de hechos individuales y aislados. Hoy es evidente la imposibilidad material de investigar hecho por hecho todo lo ocurrido. El que la primera sentencia de justicia y paz se refiriera principalmente al delito de falsedad en documento público, demuestra que esta situación antes que garantizar la justicia podría generar una situación de impunidad. El ejercicio de estos años puede terminar por dejarnos con la aplicación de un instrumento de justicia transicional pero todavía sin justicia, a pesar de los esfuerzos institucionales.

Así, en la medida en que hasta el momento la aplicación de la Ley de Justicia y Paz y los demás instrumentos se han concentrado en la judicialización de todos los desmovilizados y la investigación de hecho por hecho entre los denunciados, los resultados se ven limitados por el amplio universo de hechos y de

personas a investigar. Actualmente se han desmovilizado cerca de 54.000 personas en el marco de la Ley 418 de 1997, de las cuales más del 90% no fueron postuladas a la Ley de Justicia y Paz. Tomando como base los tiempos de investigación e imputación de cargos según la experiencia de los procesos de justicia y paz, procesar judicialmente todos los hechos en los que participaron estas personas sería materialmente imposible.

Esta es tal vez la lección aprendida más importante que nos ha dejado la aplicación de estos instrumentos en un caso como el de Colombia: que es imposible humana y técnicamente investigar a todos los autores y todas las conductas. Tanto así que una pretensión de este tipo podría generar incluso una “desestabilización política y división social”⁶. La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha afirmado que “cuando han sido miles de personas las que han participado en la comisión sistemática de crímenes, es imposible proceder judicialmente contra todos. Es fundamental establecer un conjunto de criterios transparentes para explicar la estrategia de identificación de aquellos sospechosos que van a ser investigados y procesados”⁷.

Actualmente, aún si se autorizara a los fiscales a priorizar los casos, estos conservarían la responsabilidad por ley de investigar todos y cada uno de los hechos y todo el universo de los menos responsables, para quienes los términos y preclusiones correrían de forma paralela. Sólo si hubiere cesación de la acción penal para quienes no han sido señalados como los más responsables mediante un proceso de selección positiva (a través de criterios objetivos y subjetivos), los fiscales podrían seguir una lógica estratégica de concentrarse en los más responsables y en los hechos más atroces. Por otra parte, la priorización sin selección generaría una falsa tranquilidad pues se asumiría que la posición de no renunciar nunca a la acción penal es más garantista. Sin embargo, en la práctica, esa falsa tranquilidad se convierte en impunidad *de facto*, pues los casos quedan pendientes de manera indefinida. Adicionalmente, de no existir la posibilidad de cesar la acción penal en los casos no priorizados, los desmovilizados permanecen en absoluta inseguridad jurídica, lo que compromete su posibilidad de reintegración efectiva a la sociedad. La posibilidad de acceder a un trabajo digno y por lo tanto de dejar las armas de manera definitiva, se verá seriamente afectada si el desmovilizado permanece de manera indeterminada en situación de inseguridad jurídica.

Esta debilidad evidente de los instrumentos de justicia transicional actuales nos deja una importante lección aprendida y es que para alcanzar la justicia como valor, ni el camino ni el enfoque pueden ser los mismos de la justicia ordinaria. Como lo demuestran

⁶ Kritz, Neil J. Coming to terms with atrocities: a review of accountability mechanisms for mass violations of human rights. 59 Law & Contemp. Probs. 127, 1996. Pgs. 138-139.

⁷ Citado En: Andreas Forer y Claudia López, en Kai Ambos, Coordinador. Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales. Profis, Giz, 2011.

las experiencias internacionales es necesario hacer una selección positiva de aquellos casos de los más responsables y contar con mecanismos no judiciales que permitan esclarecer el contexto general de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado; de lo contrario estaríamos cada vez más cerca a la impunidad que de la anhelada justicia.

ii) **No esclarecimiento de la verdad**

La aplicación de los instrumentos de justicia transicional hasta la fecha enfrenta graves debilidades en materia de esclarecimiento de la verdad. Los seis años de implementación del proceso de justicia y paz no han llevado a la construcción de una verdad completa o satisfactoria ni siquiera en materia judicial. La verdad ha estado limitada y condicionada a las confesiones de los desmovilizados, y las investigaciones no han permitido esclarecer los patrones de macrocriminalidad. El enfoque de las investigaciones “hecho a hecho”, la falta de selección positiva y priorización frente a los casos, y la imposibilidad de involucrar a todos los actores del conflicto armado interno en este proceso, han sido factores determinantes de las deficiencias en el proceso de esclarecimiento de la verdad. Por otra parte, lo cierto es que el derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad no se vería satisfecho de ningún modo sólo con una verdad judicial. Sin otros mecanismos no judiciales que contribuyan al esclarecimiento de los contextos, no será posible reconstruir los escenarios de lo ocurrido.

La Ley 1424 de 2011 por ejemplo, constituye el único marco jurídico vigente para el tratamiento integral de los desmovilizados rasos de los grupos paramilitares que incorpora un mecanismo no judicial para el esclarecimiento de la verdad. Sin embargo, esta norma implica la investigación penal hecho por hecho, por lo que si bien representa una oportunidad para abrir el camino hacia la garantía del derecho a la verdad, si el enfoque investigativo no se transforma, nos tomaría más de 500 años formular cargos contra los más de 26.000 beneficiarios de esta ley. Adicionalmente, esta ley restringe sus beneficios jurídicos a los desmovilizados que hayan incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, como consecuencia de su pertenencia a dichas agrupaciones. Si bien la ley contempla un mecanismo no judicial para el esclarecimiento de la verdad, y para ello ofrece como incentivo la no autoincriminación al momento de relatar los hechos; no está claro si se limita a hechos relacionados únicamente con estos delitos o se extiende a otros delitos cometidos por la organización. De limitarse a los delitos relacionados con la pertenencia, la información que recogería el Centro de Memoria Histórica se reduciría considerablemente, pues los desmovilizados no tendrían incentivos para contar toda la verdad.

Como se observa, ninguno de los instrumentos de justicia transicional que están siendo aplicados hoy en Colombia cuenta con mecanismos judiciales o no judiciales que contribuyan de manera efectiva al esclarecimiento de la verdad y lo que se ha logrado

hasta el momento en materia de verdad es aún insuficiente. Adicionalmente, estos instrumentos no están dirigidos a la totalidad de los actores del conflicto armado interno en Colombia y eso se convierte en una debilidad importante a la hora de buscar garantizar la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas y la sociedad. Esto último nos deja en el escenario de una verdad fragmentada, parcializada, que a nivel individual no satisface el derecho de las víctimas y que a nivel de sociedad dificulta a futuro la reintegración, la reconciliación y la garantía de no repetición.

iii) **Imposibilidad de evitar la repetición**

Hasta el momento hemos evidenciado dos debilidades claras de los instrumentos de justicia transicional aplicados en Colombia: un enfoque de investigación que nos acerca más a la impunidad que a la justicia y posibilidades altamente limitadas de lograr el esclarecimiento de la verdad. Pero además, si la investigación no es efectiva, no se esclarece la verdad de lo ocurrido, y no se dan garantías de seguridad jurídica para los desmovilizados, no será posible evitar la repetición de los hechos violentos ocurridos en el conflicto armado interno.

Como se mencionó en el primer capítulo de esta ponencia, en Colombia nos enfrentamos al reto de diseñar mecanismos de justicia transicional con grandes impedimentos, y el mayor de ellos es sin duda la continuidad del conflicto armado interno. Precisamente si entendemos que Colombia requiere una transición que nos lleve del conflicto armado a la paz, la desmovilización, la reintegración efectiva de los ex combatientes, la prevalencia de condiciones de seguridad en el territorio y, en general, las garantías de no repetición, adquieren un papel primordial en este proceso. Tanto el fin último de lograr la paz, como el de hacer frente a las atrocidades cometidas, y de satisfacer los derechos de las víctimas, son posibles única y exclusivamente si se garantiza la terminación del conflicto armado y la no repetición de las violaciones cometidas. De lo contrario no hay una transición efectiva, y los instrumentos de justicia transicional se vuelven permanentes y ordinarios.

El problema es que los instrumentos de justicia transicional que vienen siendo aplicados en el país no dan respuesta a esta necesidad. En primer lugar, la ausencia de incentivos serios para la contribución efectiva a la verdad, los problemas de seguridad jurídica y las dificultades para reintegración efectiva, han contribuido de manera directa al rearme de miembros de grupos armados ilegales. Así, los desmovilizados que ya no confían en el Estado debido al cambio constante en las reglas del juego, son absolutamente vulnerables al reclutamiento por parte de bandas criminales emergentes que delinquen en zonas en donde aún no se ha logrado la consolidación del Estado de Derecho. Por otra parte, la ausencia de un enfoque investigativo que permita dilucidar los sistemas de macrocriminalidad ha impedido su desarticulación definitiva, permitiendo que nuevos grupos retomen la administración criminal del territorio.

3. Dos tradiciones jurisprudenciales en torno a la justicia transicional

Identificadas las debilidades y lecciones aprendidas ejemplarizantes que resultan de la aplicación de

los instrumentos justicia transicional, este proyecto de acto legislativo responde a la necesidad de redireccionar el enfoque de investigación, con el fin de garantizar que la Rama Judicial concentre sus esfuerzos de investigación y sanción en los “más responsables” y permita el esclarecimiento, en un tiempo razonable, de los sistemas de macrocriminalidad en el marco del conflicto armado interno. Sin embargo, este re-enfoque no puede ser ajeno a la jurisprudencia establecida por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, que en distintas ocasiones han privilegiado diferentes tradiciones: en unos casos la finalidad del logro de la paz y la no repetición ha cobrado una relevancia significativa; en otros, la ponderación ha excluido estos elementos. A continuación se exploran los elementos esenciales de estas dos tradiciones jurisprudenciales.

a) La tradición “maximalista”

La tradición “maximalista” hace referencia a la interpretación de las obligaciones del Estado y la ponderación entre los valores constitucionales en contextos de transición del conflicto armado a la paz como si se tratara de situaciones de normalidad, sustentado en la premisa de que en estos contextos de conflicto o excepcionalidad la ponderación debe ser aún más estricta. Bajo este entendido por ejemplo, la paz o la no repetición son valores constitucionales que o no son incorporados dentro de la ponderación, o son incorporados sólo parcialmente.

A nivel internacional, dentro de esta tradición se inscriben algunas decisiones judiciales e informes de los órganos del sistema interamericano de DDHH que afirman que existe una obligación del Estado (inscrita en el deber de garantía⁸) de investigar y sancionar penalmente *todas* las graves violaciones de Derechos Humanos⁹ y procurar, si es posible, el restablecimiento del derecho conculcado y la reparación de los daños producidos por la violación de Derechos Humanos¹⁰.

A nivel nacional, quizás el principal ejemplo de esta tradición jurisprudencial se encuentra en la Sentencia C-936 de 2010, mediante la cual se revisó la constitucionalidad de la Ley 1312 de 2009 que creó, entre otros, un nuevo numeral del principio de oportunidad para renunciar a la persecución penal de los desmovilizados que no hubiesen cometido delitos de lesa humanidad. La Corte Constitucional consideró que la constitucionalidad de tal norma tenía que ser analizada en un marco de política criminal ordinaria y no de justicia transicional. Así, según esta, como la norma “no es el producto directo de un acuerdo nacional para la búsqueda de la paz, que parta del reconocimiento de la existencia de una situación de violación masiva de Derechos Humanos y de la nece-

sidad de poner fin a la impunidad [...] [n]o resulta, en consecuencia, aplicable en esta oportunidad la metodología de la ponderación entre la justicia y la paz, a la cual ha acudido la Corte en otras oportunidades. El marco, propuesto por el propio legislador, es el de la política criminal ordinaria del Estado, y en ese ámbito se ubicará el análisis de constitucionalidad”¹¹.

Esta tradición ha existido en distintos fallos tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia, que han optado, por ejemplo, por dar un tratamiento de delito ordinario a los crímenes ocurridos en el marco del conflicto armado interno. En 1997 la Corte Constitucional consideró que incluso las lesiones y los homicidios en combate tenían que ser sancionados como delitos ordinarios¹². En 2003, la Corte Suprema de Justicia consideró que no había lugar a considerar el delito de rebelión si la organización no tiene ideología solidaria orientada al bien común, sus comportamientos delictivos no tenían fines altruistas y no combatían contra el Estado¹³; tesis que fue reiterada en pronunciamientos posteriores de esa misma corporación¹⁴. En 2005, la Corte Suprema reiteró que la pertenencia a grupos armados al margen de la ley cuyas finalidades fueran cometer delitos de terrorismo, narcotráfico, secuestro, extorsión, desaparición forzada, graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o la conformación de escuadrones de la muerte o sicarios para la comisión de homicidios selectivos, entre otras conductas, configuraban siempre el delito de concierto para delinquir¹⁵. Ese mismo año, la Corte Suprema estableció que la conducta paramilitar correspondía a una situación de criminalidad común al concluir que los miembros de estos grupos no podrían ser beneficiarios de indultos o amnistías¹⁶.

Más allá de la discusión sobre el delito político, estas interpretaciones llevaron a la Corte Suprema a construir la tesis según la cual la mera pertenencia en un grupo armado organizado constituye un delito de lesa humanidad, porque se extienden los fines de la

¹¹ C. Const, C-936 de 2010, LE. Vargas.

¹² C. Const, C-456 de 1997, J. Arango.

¹³ CSJ, S. Penal, 10/09/2003, r21343, A. Pérez. Al respecto señaló: “si la ‘organización’ que ‘afilia’ o ‘afilió’ al procesado no tiene ninguna ideología solidaria orientada al bien común; si agrede a los habitantes habituales de determinada zona (...); si realiza comportamientos delictivos que no obedecen a una finalidad altruista; si toma como víctimas al ciudadano común y corriente; si no ‘combate’ o ‘lucha’ contra el Estado; y si no le interesa maltratar al establecimiento sino a los integrantes de la sociedad, por ningún motivo se puede afirmar que su hipotético delito sea el de rebelión”.

¹⁴ Ver CSJ Penal, 19/05/2004, r22103, E. Lombana, que señala lo siguiente: “el actuar ilícito de los milicianos no sólo se dirige contra los miembros de la fuerza pública por la confrontación ideológico política, sino que también victimizan al vecindario y la ciudadanía para satisfacer pasiones personales y egostas, en actos que en nada asemejan un combate, ni tienen que ver con el proselitismo armado”.

¹⁵ CSJ Penal, 18/10/2005, r24312, Y. Ramírez.

¹⁶ CSJ Penal, 11/07/2005, r26945, Y. Ramírez. “quienes hayan estado vinculados a los grupos paramilitares o de autodefensa, cualquiera sea el grado de participación en la organización y en los delitos cometidos por cuenta de la misma, no pueden ser beneficiarios de amnistía [o] indulto”.

⁸ Ver, entre otros, los siguientes casos de la Corte IDH: *Caso Velásquez Rodríguez*; *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña*; *Caso de la Masacre de las Dos Erres*; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)*.

⁹ Ver, entre otros, los siguientes casos de la Corte IDH: *Caso Velásquez Rodríguez*; *Caso Cabrera García y Montiel Flores*; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)*.

¹⁰ Ver, entre otros, los siguientes casos de la Corte IDH: *Caso Velásquez Rodríguez*; *Caso Garibaldi Vs. Brasil*; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)*.

organización a cada individuo independientemente de su grado de responsabilidad, analizando las conductas delictivas de los miembros de grupos armados al margen de la ley como delitos ordinarios que no pueden ser beneficiados con indultos o amnistías. Esta tesis se consolidó en abril de 2008, cuando la Corte concluyó que “[p]ara llegar a considerar a los responsables de concierto para delinquir como autores de delitos de lesa humanidad deben estar presentes los siguientes elementos: (i) Que las actividades públicas de la organización incluyan algunos de los crímenes contra la humanidad; (ii) Que sus integrantes sean voluntarios; y (iii) Que la mayoría de los miembros de la organización debieron haber tenido conocimiento o ser conscientes de la naturaleza criminal de la actividad de la organización”¹⁷. Así mismo lo reiteró la Corte Suprema en abril de 2009, señalando que “al momento de resolver cualquier petición que tenga que ver con beneficios a personas acusadas de concierto para delinquir agravado ejecutado con fines de paramilitarismo, deben observar que la jurisprudencia ha calificado reiteradamente tal punible como delito de lesa humanidad y, por tanto, sometido a especiales restricciones o cautelas de acuerdo con los compromisos internacionales del Estado colombiano”¹⁸.

Más allá de los problemas jurídicos particulares en cada uno de los casos que sirven para ilustrar la tradición “maximalista”, el elemento común es que a pesar de tratarse de casos enmarcados en el contexto del conflicto armado interno, la paz y la no repetición, como finalidades de los instrumentos de justicia transicional, no son incorporados dentro la ponderación.

b) La tradición de “justicia transicional”

En contraposición a la tradición “maximalista”, tanto la Corte Constitucional como la Corte Suprema de Justicia también han recurrido en distintos momentos a una interpretación jurisprudencial en donde las obligaciones del Estado y la ponderación entre valores constitucionales en contextos de transición, ha respondido a las particularidades de una situación de violaciones masivas a los Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. En estos casos, la paz y la no repetición son valores constitucionales que han sido incorporados de manera prevalente en la ponderación.

A nivel internacional, si bien esta tradición no ha estado presente de manera preponderante en el Sistema Interamericano, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha avalado mecanismos judiciales y no judiciales de justicia transicional y, por tanto, ha aceptado que los estándares del derecho a la justicia se interpretan de manera distinta en estos contextos. En este sentido, la Corte IDH ha reconocido la importancia de los procesos de justicia transicional para proteger los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Precisamente, y a pesar de la importancia del concepto de reparación integral para la Corte IDH, este Tribunal ha avalado procesos de reparación en marcos de justicia transicional como suficientes para reparar violaciones a los Derechos

Humanos (*Almonacid Arellano c. Chile*). La jurisprudencia de la Corte IDH no prohíbe los beneficios penales o la creación de mecanismos no judiciales que eventualmente permitan cumplir los estándares internacionales de investigación y sanción en marcos de justicia transicional. De hecho, en los pocos casos en los que la Corte IDH ha conocido de mecanismos de justicia transicional que no implican una violación de la prohibición de autoamnistía, ha considerado que estos mecanismos no son contrarios *per se* a las obligaciones que surgen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*Rochela c. Colombia*). Igualmente, en el caso de Colombia, la Corte ha reconocido que el país debe tener la oportunidad para implementar los mecanismos de justicia transicional de manera que se reconozcan adecuadamente los derechos de las víctimas (*La Rochela c. Colombia*).

A nivel nacional, esta tradición ha sido liderada por la Corte Constitucional que tanto en la sentencia de revisión de constitucionalidad de la Ley 975 de 2005, como de la de revisión de la Ley 1424 de 2010, ha reiterado que la ponderación en circunstancias de conflicto armado es distinta a aquella que ocurre en situaciones de normalidad. Así, en la C-370 de 2006, la Corte advirtió que “el método de ponderación es apropiado para la resolución de los problemas que plantea este caso, por cuanto no es posible materializar plenamente, en forma simultánea, los distintos derechos en juego, a saber, la justicia, la paz, y los derechos de las víctimas”¹⁹.

En el mismo sentido lo reiteró recientemente la Corte en la Sentencia C-771 de 2011, según la cual “el alcance y contenido de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, (...) podría en casos concretos presentar algunas diferencias dependiendo de si los hechos punibles de cuya comisión ellos se derivan han de investigarse y juzgarse dentro de un contexto que pudiera denominarse ordinario, o en cambio concurren circunstancias bajo las cuales resultaría válida la aplicación de instituciones de justicia transicional, las que por su misma naturaleza han de considerarse excepcionales. Se trata de un sistema o tipo de justicia de características particulares, que aspira a superar una situación de conflicto o posconflicto, haciendo efectivos en el mayor nivel posible, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas frente a un pasado de graves y sistemáticas violaciones de los Derechos Humanos, teniendo como límite la medida de lo que resulte conducente al logro y mantenimiento de la paz social. En este sentido, la justicia transicional se ocupa de procesos mediante los cuales se realizan transformaciones radicales a una sociedad que atraviesa por un conflicto o posconflicto, que plantean grandes dilemas originados en la compleja lucha por lograr un equilibrio entre la paz y la justicia. El propósito fundamental es el de impedir que hechos acaecidos en el marco de un conflicto vuelvan a ocurrir, motivo por el cual su función se concentra en el conocimiento de la verdad y en la reparación, buscando así dar respuesta a los problemas asociados a un conjunto de abusos en contra de los Derechos Humanos, en

¹⁷ CSJ Penal, 10/04/2008, r29472, Y. Ramírez.

¹⁸ CSJ Penal, 01/04/2009, r31421, Y. Ramírez.

¹⁹ C. Const, C-370 de 2006, MJ, Cepeda.

un contexto democrático y aplicando medidas de naturaleza judicial o no judicial, a los responsables de los crímenes”²⁰.

La teoría según la cual las conductas delictivas relacionadas con el conflicto armado no pueden ser tratadas como conductas ocurridas en situaciones de normalidad viene siendo expuesta desde la década de los noventa por varios Magistrados que han salvado el voto. Así, por ejemplo, en 1994 los Magistrados Carbonell, Cifuentes, Martínez y Gaviria suscribieron una aclaración de voto en la que advirtieron que “en determinadas circunstancias históricas sólo el legislador por expresa disposición Constitucional, podrá determinar qué comportamientos socialmente reprochables merecen ser considerados como delitos políticos atendiendo al interés general y en búsqueda de asegurar la convivencia pacífica. En tales circunstancias, si los motivos de conveniencia pública lo hacen necesario, podrá establecer que el secuestro es conexo con el delito político para asegurar la paz entre los colombianos”²¹. Similarmente, en 1997 los Magistrados Martínez y Gaviria salvaron el voto, para advertir que el delito político debe implicar la absorción de los delitos comunes cometidos en combate, porque separarlos hace inviable el privilegio punitivo del rebelde. Según ellos, “los hechos punibles cometidos en combate por los rebeldes no son sancionados como tales sino que se subsumen en el delito de rebelión, (...) pues es la única forma de conferir un tratamiento punitivo benévolo a los alzados en armas”²². Así mismo, la Corte Suprema de Justicia, en el 2006 estableció que se debía dar tratamiento de delito político a aquellas conductas relacionadas con la pertenencia a un grupo armado al margen de la ley que ejerza operaciones militares en una parte del territorio dirigidas contra las fuerzas regulares o contra otros grupos armados cuando atentando contra el régimen constitucional estas conductas están vinculadas a los objetivos perseguidos por dicho grupo ilegal²³.

Es importante resaltar que esta posición que surgió por medio de los salvamentos y aclaraciones de voto de algunos Magistrados, fue retomada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en 2002, cuando esta revisó la constitucionalidad del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. A través de la Sentencia C-578 la Corte señaló que la ratificación del estatuto no implica “un obstáculo para futuros procesos de paz y de reconciliación nacional en donde se consideren medidas como los indultos y las amnistías con sujeción a los parámetros establecidos en la Constitución y en los principios y normas de Derecho Internacional aceptados por Colombia”²⁴.

Por último, la Corte Suprema de Justicia ha hecho énfasis en la importancia de priorizar la investigación de crímenes de sistema en contextos de justicia transicional, dándole un enfoque distinto a aquel de la investigación en el marco de situaciones de nor-

malidad. Al respecto, la Corte afirmó que la sentencia en el marco de un proceso de justicia y paz debe “identificar la actuación del desmovilizado al interior del grupo armado y del frente al que pertenecía, sus actividades, la estructura de poder interna, el modelo delictivo de ese grupo, las órdenes impartidas y los planes criminales trazados, para contextualizar los delitos por los que se condena dentro del ataque generalizado y sistemático a la población civil”²⁵.

Al igual que en el caso de la tradición “maximalista”, los ejemplos jurisprudenciales que aquí se exponen responden a problemas jurídicos de diversa índole, pero tienen en común la referencia al caso concreto de la existencia de un conflicto armado, y la consecuente inclusión de la paz y la no repetición como elementos esenciales de la ponderación.

c) La tradición jurisprudencial para el logro de los fines de la justicia transicional

De cara a estas dos tradiciones jurisprudenciales el proyecto de acto legislativo que se presenta para segundo debate busca resolver la tensión existente en la jurisprudencia, aclarando que en situaciones de transición como la colombiana, la interpretación debe responder a la tradición de justicia transicional. Si bien la tradición “maximalista” es la ideal, en situaciones de conflicto armado interno, en las que la masividad de los crímenes cometidos exige un tratamiento extraordinario, los diferentes capítulos del conflicto armado se van cerrando de manera sucesiva, y en donde la desmovilización y reintegración efectiva de los ex combatientes son elementos esenciales para la garantía de no repetición; la tradición de justicia transicional es la que mejor pondera los distintos valores constitucionales en juego.

Como fue establecido en el primer capítulo de esta ponencia, en transiciones como la colombiana, los fines de la justicia transicional incluyen tanto la importancia de hacer frente a las violaciones ocurridas, garantizando la satisfacción de los derechos de las víctimas; como facilitar la terminación efectiva de ese conflicto a través de la desmovilización de los actores armados, y a partir de ello, las medidas necesarias para garantizar la no repetición. Sólo la segunda tradición jurisprudencial planteada en este capítulo permite que los instrumentos de justicia transicional cumplan al mismo tiempo estos dos tipos de fines. El riesgo de comprometerse con la tradición maximalista, es que el interés progresista de proteger los derechos de las víctimas de manera absoluta, termine por perpetuar el conflicto armado, eliminando así toda posibilidad de paz, y condenando a la sociedad colombiana a la repetición de los hechos violentos.

Por otra parte, como ya se exploró en el segundo capítulo de esta ponencia, la interpretación maximalista no necesariamente conduce a mayores estándares de garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Las investigaciones hechas a hechos conllevan impunidad si no hay una política de priorización y selección de los más responsables por la comisión de los hechos más atroces. Así mismo, sin la implementación de mecanismos alternativos a los ordinarios no es posible

²⁰ C. Const, C-771 de 2011, N. Pinilla (cita del Comunicado de Prensa número 41, octubre 14 de 2011).

²¹ C. Const. C-069 de 1994, SV A. Carbonell, E. Cifuentes, A. Martínez y C. Gaviria.

²² C. Const, C-456 de 1997, SV A. Martínez y C. Gaviria.

²³ CSJ Penal, 18/04 de 2006, r25317, M. Pulido.

²⁴ C. Const, C-578 de 2002, MJ. Cepeda.

²⁵ CSJ Penal, 31/07/2009, r31539, A. Ibáñez.

develar los sistemas de macrocriminalidad, porque la investigación penal se limita a la responsabilidad individual por hechos aislados.

Por eso la interpretación constitucional apropiada para la transición en Colombia es aquella de la justicia transicional, que permite al mismo tiempo hacer frente a las violaciones ocurridas en el conflicto armado, y facilitar la terminación efectiva de ese conflicto y la no repetición de los hechos violentos, a través de la desmovilización y reintegración de los ex combatientes.

4. MEDIDAS NECESARIAS PARA EL RE-ENFOQUE

A lo largo de esta ponencia se ha evidenciado la necesidad de un reenfoque en la aplicación de los instrumentos de justicia transicional que supere las debilidades que hasta el momento se han presentado y que a la vez establezca un marco constitucional que *oriente* la aplicación de los diferentes instrumentos de justicia transicional y de los esfuerzos complementarios a los que haya lugar, *diferencie* este “sistema transicional” de la administración de justicia ordinaria, y *facilite el cierre* de los diferentes capítulos del conflicto armado interno en Colombia de acuerdo con su naturaleza. Para ello este proyecto de acto legislativo presenta a continuación cuatro medidas necesarias para lograr los distintos fines de la justicia transicional.

a) La participación de todas las partes del conflicto armado para garantizar la integralidad de los instrumentos de justicia transicional

Debido a que en Colombia enfrentamos una transición gradual del conflicto armado interno a la paz, los instrumentos de justicia transicional deben también *gradualmente* contar con la participación de todas las partes del conflicto armado: grupos paramilitares, grupos guerrilleros y agentes del Estado. De lo contrario, los fines de estos instrumentos, y especialmente los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación serán alcanzados sólo parcialmente. Lo anterior no significa que deban ser aplicados los mismos instrumentos a todas las partes, ni que estos instrumentos deban ser implementados en el mismo momento y bajo los mismos criterios. Las diferencias y especificidades deben ser definidas por la ley, como resultado de un proceso democrático y teniendo en cuenta el nivel de responsabilidad del Estado.

Hoy no existe un marco jurídico que permita diseñar instrumentos de justicia transicional respecto de todas las partes del conflicto (especialmente en relación con agentes del Estado), lo cual genera serios desbalances y desincentiva el esclarecimiento pleno de la verdad. De ahí que sea necesario un marco constitucional que, a través de la inclusión del concepto de conflicto armado permita delimitar el contexto y uso de los instrumentos de justicia transicional e impedir su extensión a hechos y personas que estén por fuera de este marco. Estos instrumentos sólo son viables y legítimos en tanto permitan cerrar los distintos capítulos del conflicto armado interno en un tiempo razonable.

Si bien hoy existe un consenso respecto de la posibilidad de aplicar instrumentos de justicia tran-

sicional a los miembros de las guerrillas y de los grupos paramilitares, la posible aplicación de estos instrumentos a agentes estatales ha generado controversia. Así, actualmente los agentes del Estado que cometieron delitos en el marco del conflicto armado sólo se pueden someter al sistema penal ordinario o a la justicia penal militar, a pesar de que estos constituyen una de las partes en el conflicto armado interno.

Sólo la participación de los agentes estatales permitirá garantizar el derecho a la verdad y a la reparación de las víctimas de *todas* las partes del conflicto y de la sociedad en general. Por su naturaleza, los instrumentos de justicia transicional permiten generar incentivos importantes para que quienes participen de estos contribuyan a la construcción de una verdad completa. Sin la versión de los agentes estatales, la narración se quedará incompleta, lo que no permitirá que se garantice el derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad. En este sentido la implementación efectiva de la Ley de Víctimas depende que los agentes estatales sean incluidos como sujetos de algunas medidas de justicia transicional.

Pero quizás una de las cuestiones más importantes es que la participación de agentes estatales en los instrumentos de justicia transicional es indispensable para garantizar la no-repetición de la violencia y que la paz sea sostenible: excluirllos supone un desbalance entre los beneficios otorgados a las distintas partes en el conflicto, lo que podría dificultar la reconciliación y generar situaciones de desestabilización política. En este sentido la participación de los agentes contribuiría al balance entre la justicia y la paz.

Ahora bien, la participación de todos los actores del conflicto armado en los instrumentos de justicia transicional no sólo no es incompatible con las obligaciones internacionales de Colombia, sino que por el contrario contribuye al cumplimiento efectivo de esas obligaciones. En efecto, como se pudo evidenciar en el Capítulo 2 de esta ponencia en relación con las debilidades que ha tenido la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, en la medida en que las investigaciones sigan teniendo un enfoque “hecho por hecho” y caso por caso, la consecuencia más probable será la impunidad. Una impunidad por lo demás acompañada de niveles muy bajos de esclarecimiento de los contextos y patrones, debido a la falta de incentivos para participar activamente en la construcción de dichos contextos. Por ello, la participación diferenciada de agentes del Estado en los instrumentos de justicia transicional permitirá una garantía más efectiva de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas y la sociedad, en cumplimiento de las obligaciones internacionales de Colombia.

Por último, las experiencias comparadas de justicia transicional (muchas diseñadas con el apoyo de las Naciones Unidas), demuestran que la inclusión de los agentes estatales en los distintos instrumentos de justicia transicional resulta importante para el éxito de los procesos. Algunos ejemplos de inclusión de agentes estatales en mecanismos de justicia transicional incluyen los siguientes:

- En Ruanda se estableció un sistema de reducción de sentencia y subrogado por trabajo comunita-

rio (por la mitad de la pena), para la segunda y tercera categorías de perpetradores²⁶ en las *gacaca courts* (incluyendo las Fuerzas Militares).

- La Misión de Naciones Unidas en Bosnia estableció sanciones no judiciales para los servidores públicos involucrados en las atrocidades.

- Varias disposiciones de amnistías condicionales tales como las de Suráfrica, Burundi y Algeria han incluido a las Fuerzas Militares.

- En el Perú una de las labores más importantes de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación fue analizar la responsabilidad de la Fuerza Pública en las violaciones a los Derechos Humanos. Por ello, dentro de las recomendaciones más importantes de la Comisión se incluyó la del “afianzamiento de la autoridad democrática y de instituciones democráticas, incluidas la reforma de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, y los servicios de inteligencia para asegurar un liderazgo civil y democrático de las tareas de defensa nacional y seguridad interna”.

- En Timor Oriental las personas consideradas “menos responsables” de las violaciones, incluidas las FFMM, podían participar de otros mecanismos.

- Una comisión *ad hoc* en El Salvador, en el marco del proceso de paz, revisó los documentos relativos a violaciones a Derechos Humanos por parte de las Fuerzas Miliars y por medio de un documento confidencial dirigido al Presidente y al Secretario General de las Naciones Unidas recomendó la remoción de más de 100 miembros de las Fuerzas Militares por su involucramiento en abusos en el pasado²⁷.

- En República Checa, Lituania, Alemania, Francia, Italia, Grecia, y Bosnia, las purgas administrativas han removido de sus cargos y posiciones del sector público e incluso del sector privado, a miles de agentes del Estado que estaban asociadas con los crímenes del pasado después de procesos llevados a cabo a través de mecanismos no judiciales de investigación y sanción en marcos de justicia transicional.

b) El tratamiento diferenciado para cada una de las partes del conflicto garantizará el debido balance en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Colombia

Tal como lo afirma el proyecto de acto legislativo, el tratamiento que se debe dar a las distintas partes del conflicto armado en el marco de los instrumentos de justicia transicional debe ser *diferenciado*. Este tratamiento diferenciado se justifica no sólo en la distinta naturaleza de cada una de las partes del conflicto, sino también en las distintas obligaciones internacionales que tiene Colombia respecto de cada uno de los actores.

Autorizar constitucionalmente que ese tratamiento sea *diferenciado* permite garantizar que en distintos momentos sociopolíticos, y atendiendo a los distintos tipos de obligaciones del Estado colombiano,

la solución jurídica para cada una de las partes sea distinta. Por ejemplo, las leyes de *autoamnistía* son contrarias al Derecho Internacional²⁸. El proyecto de acto legislativo no otorga beneficios inmediatos ni pretende que a futuro se otorgue una autoamnistía a los agentes estatales. Por el contrario, el tratamiento diferenciado para las partes en el conflicto no sólo permite sino que exige (en virtud de la figura del bloque de constitucionalidad), proscribir la posibilidad de estas *autoamnistías*. Sin embargo, no existe una prohibición internacional de dar otros beneficios jurídicos a los agentes estatales en marcos de justicia transicional. Es a estos *otros* beneficios, los cuales serán discutidos en su momento y definidos por el legislador, a los que estaría apuntando el acto legislativo.

Adicionalmente, la responsabilidad de los agentes estatales es indudablemente mayor que la de los grupos armados al margen de la ley por la función constitucional que les ha sido encomendada. La Corte Constitucional de Colombia ha afirmado por ejemplo que:

“Tratándose de los miembros de la fuerza (...) en razón a las especiales funciones que le han sido asignadas, relacionadas con la defensa de la soberanía y el orden constitucional, el mantenimiento del orden público y la convivencia pacífica, los artículos 217 y 218 Superiores facultan al legislador para establecer un régimen disciplinario especial (...)

... se justifica por la particular actividad que les compete desarrollar en favor de la conservación del Estado de Derecho y que en ningún caso se identifican con las asignadas a las otras entidades del Estado...

Es que lo que en verdad diferencia los estatutos disciplinarios de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional frente a los demás regímenes de esta clase, es la descripción de las faltas en que pueden incurrir sus miembros y las sanciones que se les pueden imponer; precisamente por la índole de las funciones que están llamados a ejecutar, las que no se identifican con las de ningún otro organismo estatal²⁹”. (Subrayas fuera de texto).

El tratamiento diferenciado permitirá que los beneficios y medidas de justicia transicional atiendan a estos criterios de mayor responsabilidad. Ahora, como se ha insistido, estas medidas no tienen un carácter inmediato sino que deberán ser debatidas y especificadas en su momento por el legislador.

Por último, el marco jurídico diseñado por el acto legislativo garantiza que no se iguale a los agentes estatales con los grupos armados organizados al margen de la ley. Se trata de diseñar mecanismos propios

²⁶ Segunda categoría: Asesinos, tentativa de homicidio y otros ataques sin intención de matar/Tercera categoría: Ofensas contra la propiedad. Pueden ser objeto de contrato de transacción para no ser juzgados.

²⁷ En Kritz, Neil J. *Coming to terms with atrocities: a review of accountability mechanisms for mass violations of human rights*. 59 *Law & Contemp. Probs.* 127, 1996, pg. 140.

²⁸ Ver por ejemplo la jurisprudencia de la Corte Interamericana (Caso Barrios Altos Vs Perú; Caso de la Masacre de las Dos Erres; Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha concluido en casos relativos a Argentina, Chile, El Salvador, Haití, Perú y Uruguay la contrariedad de las leyes de *autoamnistía* con el derecho internacional.

²⁹ Sentencia C-796 de 2004, Corte Constitucional. (Cita Sentencias C-310 de 1997 y C-088 de 1997).

para cada una de las partes en el conflicto y que respeten las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia.

c) La selección positiva de los máximos responsables para su persecución penal y la consecuente renuncia a la persecución penal de los no seleccionados

Los instrumentos de justicia transicional, en particular aquellos dirigidos hacia la persecución penal, deben concentrar esfuerzos y recursos en la persecución de “los más responsables” de la comisión de graves crímenes, según los criterios que el legislador determine en su momento.

Como ya se expuso en esta ponencia, actualmente existe consenso entre los doctrinantes internacionales sobre que en contextos de justicia transicional no es posible investigar y juzgar todos y cada uno de los hechos que ocurrieron en un conflicto armado, ni sancionar a todas y cada una de las personas que participaron en este. La investigación caso por caso, antes que garantizar justicia, podría generar una situación de impunidad: ya sabemos que es materialmente imposible juzgar todos y cada uno de los hechos confesados en el marco del proceso de justicia y paz. Pero más grave aún, la *atomización* de las investigaciones que resulta del esfuerzo caso por caso, conlleva un mayor y más grave tipo de impunidad: la de los principales responsables.

El enfoque investigativo actual, caso por caso y de hechos aislados, no permite a la Fiscalía General de la Nación esclarecer patrones y contextos regionales de la operación de los distintos actores del conflicto, como es usual en las investigaciones de justicia transicional. Para cambiar ese enfoque es necesario concentrar esfuerzos y recursos en los casos de los “más responsables” y esclarecer el sistema de macrocriminalidad en el que ocurrieron –como es la práctica internacional–. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos tales como el de *Manuel Cepeda c. Colombia* ha afirmado que las violaciones sistemáticas deben ser investigadas tomando en cuenta el contexto y con una estrategia que permita develar las estructurales criminales detrás de los crímenes³⁰.

Las interpretaciones radicales del principio de legalidad en estos contextos conducen a mayor impunidad, en tanto los recursos sólo son suficientes para investigar a unos cuantos, sin tener en cuenta la importancia de esos casos para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas. En este sentido, aplicar criterios de selección y priorización contribuye tanto al esclarecimiento de los motivos, contextos y patrones, como a garantizar la no repetición, en tanto es posible dedicar esfuerzos y recursos para atender la criminalidad del presente y disuadir la del futuro.

Como lo ha afirmado el Secretario General de Naciones Unidas “[a] la postre, después de un conflicto la gran mayoría de los autores de infracciones graves de los Derechos Humanos y el Derecho Inter-

nacional Humanitario nunca son sometidos a juicio, ya sea en el país o en el exterior. Por ello la política de enjuiciamiento debe ser estratégica, basarse en criterios claros y tener en cuenta el contexto social, por ejemplo, la necesidad de limitar la culpabilidad de los autores de delitos menos graves y apoyar su reforma y reinserción”³¹.

El esclarecimiento de los patrones y sistemas de violaciones masivas permitirá a su vez mejorar de manera significativa la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad: se sabrá quiénes fueron los verdaderos responsables. Como lo afirma la “Estrategia de Persecución de la Corte Penal Internacional”, la selección de casos “proporciona una muestra que es un reflejo de los incidentes más graves y de los principales tipos de victimización”. En el mismo sentido el ICTJ ha afirmado que una “cuidadosa selección de algunos casos puede ayudar a generar el impulso necesario al alimentar el debate público y el conocimiento de cómo estos espacios se conectan y la dirección que deben tomar las reformas”³². Es el legislativo el que determinará cuáles son los criterios de selección, pero será la Fiscalía la que en ejercicio de la acción penal decidirá sobre la aplicación o no de los criterios de selección positiva a un caso en concreto y, por lo tanto, sobre la posibilidad de renunciar a la acción penal en los casos no seleccionados.

A su vez, las estrategias de selección pretenden contribuir de manera efectiva a la protección de la justicia como valor, en tanto se dé paso al esclarecimiento judicial efectivo de quienes ostentan la mayor responsabilidad por los crímenes cometidos. Así, las medidas incorporadas en este acto legislativo, como ya se ha afirmado, son estrategias de lucha contra la impunidad. Las lecciones aprendidas del proceso de justicia y paz, y de los distintos marcos jurídicos utilizados para resolver la situación jurídica de los menos responsables, nos permiten concluir que si no implementamos medidas para priorizar y seleccionar los casos de los más responsables y creamos mecanismos no judiciales que permitan esclarecer el contexto general de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado, estaremos cada vez más cerca a la impunidad. El esclarecimiento de los casos de los más responsables contribuye a satisfacer de manera más efectiva el derecho de todas las víctimas a la verdad. Es cierto que un gran número de víctimas no conocerán quién perpetuó directamente el crimen en contra de su familiar, pero podrán entender por qué sucedió, quién lo planeó, cuál fue la estructura detrás de esos crímenes, y en el marco de qué contexto y patrón de victimización. En cualquier caso, independientemente de qué casos sean priorizados y seleccionados, serán satisfechos los derechos de todas las víctimas a través de estrategias integrales.

Ahora bien, aunque la reforma a la Ley de Justicia y Paz que cursa en el Congreso de la República con-

³⁰ Ver Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 101.

³¹ Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, “El Estado de derecho y la justicia de transición en sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe al Secretario General.” S/2004/616, 3 de agosto de 2004.

³² http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new_publication_3/%7B1ed88247-585f-de11-bd80-001cc477ec70%7D.pdf

templa la posibilidad de priorización de casos; esta priorización –sin selección (es decir, sin aplicar la cesación de la acción penal)– no es suficiente. Como ya se expuso en el segundo capítulo de esta ponencia, sin cesación de la acción penal de los casos no priorizados, las víctimas de los casos no priorizados se aferrarán a que su caso individual sea resuelto y se establezca el directo responsable, en vez de hacerse parte en el proceso del más responsable, donde aunque no se esclarecerá quién cometió el crimen en particular, sí se determinará por qué y bajo las órdenes de quién. Si no hay cesación de la acción penal, los fiscales no pueden legalmente concentrarse en los más responsables, porque están obligados a avanzar todos los procesos a la vez, lo cual impide el esclarecimiento de patrones y contextos y, por lo tanto, es contrario al fin de satisfacer el derecho de las víctimas a la verdad.

Por otra parte, la priorización sin selección implica que algunas víctimas tendrán el papel de *testigos perpetuos* en la medida en que los juicios no podrán ser adelantados en plazos razonables. Como lo afirman algunos autores “la multiplicación de juicios conlleva una re-victimización de las personas que sufrieron los hechos y que ahora son convocadas como testigos. En cada uno de estos juicios, aún en los pequeños, hay que probar no sólo el hecho puntual que se juzga, sino el sistema de represión y la actuación del acusado dentro de él. La principal prueba en estos juicios es el testimonio de los sobrevivientes. Muchas de estas personas ya fueron convocadas a declarar en múltiples ocasiones y no es posible condenarlas a ese papel de testigos perpetuos, en el que tienen que narrar una y otra vez sus traumáticas experiencias”³³.

Resulta importante aclarar que en la medida en que todos los casos no priorizados estarán sometidos a procesos no judiciales de investigación y sanción, no se trata de indultos y amnistías. No es una amnistía porque habrá una investigación, y no es un indulto porque habrá una sanción.

Finalmente, las experiencias internacionales demuestran que incluso ante contextos de violencia masiva, los procesos de justicia transicional exitosos se concentran en la judicialización de los casos que impliquen a los más responsables y esclarezcan los hechos más atroces. Así:

- El Gobierno de Guatemala suscribió en 2006 el “Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG)”. Una de las estrategias centrales de este acuerdo fue la selección de casos para la persecución penal. Esta política se concentró en “la selección de casos complejos y paradigmáticos, capaces de ser modelos ejemplificativos del potencial y capacidad del sistema de justicia guatemalteco, que sin duda se encuentra bloqueado y sobrecargado por los elevados y crecientes índices de criminalidad que no generan ningún efecto disua-

sorio y que contribuyen a la pérdida de confianza de la población guatemalteca en sus instituciones en un círculo vicioso de impunidad”³⁴.

- En el acuerdo suscrito entre Naciones Unidas y Sierra Leona para la creación de una jurisdicción mixta, nacional e internacional se estableció con claridad un criterio de selección. Así, las investigaciones se concentraron en aquellos más responsables de graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario y a la ley de Sierra Leona. Este criterio de selección se estableció por recomendación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas³⁵.

- En Bosnia, como lo afirma la doctrina más autorizada “los análisis preliminares sugieren que en resumidas cuentas los casos de crímenes internacionales centrales que tienen que ser tramitados (...) involucran entre 10.000 y 13.000 sospechosos. Frente a tal escenario la necesidad de criterios para la selección y asignación de prioridad de casos de crímenes internacionales centrales se ha convertido en una de las principales preocupaciones”³⁶. Esta experiencia, “es relevante, no sólo porque ByH es quizás la primera jurisdicción territorial donde el tema de la selección y asignación de prioridad de casos ha sido explícitamente afrontado, sino también porque se ha avanzado sustancialmente en la formulación y justificación de los criterios, de manera tal que constituye un precedente de gran importancia para otras jurisdicciones territoriales”³⁷.

De ahí que la judicialización de los 54,000 desmovilizados, e incluso de los 4,800 postulados a la Ley de Justicia y Paz no tenga ningún antecedente internacional.

d) El diseño y la implementación de mecanismos no judiciales de investigación y sanción

El proyecto de acto legislativo autoriza al legislador a diseñar instrumentos tanto judiciales como no judiciales de investigación y sanción para el logro de los fines de la justicia transicional. Esta posibilidad ya ha sido contemplada de manera expresa por el legislador en Colombia. En efecto, tal como lo afirma el artículo 8° de la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas–:

Artículo 8°. *Justicia transicional*. Entiéndase por justicia transicional los diferentes procesos y **mecanismos judiciales o extrajudiciales** asociados con los intentos de la sociedad **por garantizar que los responsables** de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, **rindan cuentas de sus actos**, se satisfagan los derechos a la justicia, la ver-

³⁴ Carlos Castresana Fernández, Renata Delgado-Schenk, María José Ortiz y Thomas Pastor, La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala; En Kai Ambos (coord.), Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales, Giz-Profis: Bogotá: 2011, pág. 188.

³⁵ Así lo recomendó la Resolución 1315 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

³⁶ Morten Bergsmo y María Paula Saffón, Enfrentando una fila de atrocidades pasadas: ¿Cómo seleccionar y priorizar casos de crímenes internacionales centrales? En Kai Ambos (coord.), Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales, Giz-Profis: Bogotá: 2011, pág. 35.

³⁷ *Ibíd.*, pág. 37.

³³ Pablo F. Parenti e Iván Polanco, Argentina, En Kai Ambos (coord.), Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales, Giz-Profis: Bogotá: 2011, pág. 170.

dad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible. (Subrayas fuera de texto).

Los mecanismos no judiciales de investigación y sanción en contextos de justicia transicional resultan sumamente útiles para la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas; atienden las obligaciones internacionales de Colombia; y ya han sido utilizados en experiencias internacionales de justicia transicional y evaluados como instrumentos útiles en estos procesos. Por ello, la autorización constitucional al legislador para el diseño de estos mecanismos permitirá que la estrategia de justicia transicional sea completa e integral.

La creación de mecanismos no judiciales para los menos responsables, y en las situaciones que defina el propio legislador, permitirá no sólo resolver la situación jurídica de los desmovilizados que confiaron en el Estado, sino concentrar los esfuerzos y recursos de judicialización en los más responsables e incentivar procesos de contribución definitiva al esclarecimiento de la verdad y a la reparación de las víctimas.

En primer lugar, estos mecanismos apuntan hacia el esclarecimiento pleno de la verdad – especialmente el esclarecimiento pleno de patrones y contextos—. En efecto, la creación de mecanismos no judiciales permitirá que quienes participen de estos mecanismos tengan un incentivo para contribuir efectivamente a la verdad, sin temor a ser judicializados. En contextos de violencia masiva, los grandes contextos de verdad responden típicamente a procesos no judiciales; que en vez de probar cada hecho, esclarecen contextos amplios y buscan explicar las causas mismas del conflicto armado interno.

En segundo lugar, estos mecanismos contribuyen a la reparación de las víctimas, tomando en consideración que el derecho a la verdad y a la justicia como valor, hacen parte de un concepto más amplio de reparación. Tal como lo afirma el Secretario General de las Naciones Unidas, es preciso incorporar otro tipo de mecanismos complementarios “a fin de superar las limitaciones inherentes a la justicia penal, es decir, hacer lo que los tribunales no pueden hacer o no hacen bien, en especial ayudar a satisfacer la natural necesidad de los familiares de las víctimas de averiguar el paradero de sus seres queridos y aclarar la suerte que han corrido; asegurar que las víctimas y sus familiares sean resarcidos por el daño que han sufrido; atender la necesidad de elaborar un documento histórico exhaustivo que explique lo sucedido durante el periodo del conflicto y los motivos; promover la reconciliación nacional y fomentar el surgimiento de fuerzas moderadas; y velar por que se elimine de los sectores de la justicia y la seguridad a los que puedan haber consentido tácitamente en las violaciones de los Derechos Humanos o que hubiesen instigado y coadyuvado a

la represión”³⁸. Así, todos estos componentes que hacen parte en conjunto de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, pueden complementariamente satisfacerse a través de mecanismos no judiciales.

Por último, los mecanismos no judiciales pueden contribuir a las garantías de no repetición. Como lo ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, refiriéndose a la Ley 1424 de 2010 “el propósito fundamental es el de impedir que hechos acaecidos en el marco de un conflicto vuelvan a ocurrir, motivo por el cual su función se concentra en el conocimiento de la verdad y en la reparación, buscando así dar respuesta a los problemas asociados a un conjunto de abusos en contra de los Derechos Humanos, en un contexto democrático y aplicando medidas de naturaleza judicial o no judicial, a los responsables de los crímenes”³⁹. Así mismo, como lo han afirmado varios autores, la satisfacción del derecho a la verdad puede contribuir a la prevención general de la comisión de crímenes internacionales⁴⁰.

Ahora bien, la doctrina internacional ya ha confirmado que “el Derecho Internacional no requiere la persecución de *todos* los individuos involucrados en las atrocidades”⁴¹ en marcos de justicia transicional. Así, correlativamente puede afirmarse que el Derecho Internacional no prohíbe que los deberes de investigar y sancionar se garanticen por medio de instrumentos no judiciales.

La ausencia de una obligación internacional de esta naturaleza tiene su fundamento en tres circunstancias. Primero, tal como lo afirma la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “con el fin de cerrar la brecha de impunidad, las iniciativas de enjuiciamiento habrán de entablar relaciones constructivas con otros mecanismos de la justicia de transición. Se acepta en general que las violaciones masivas de los Derechos Humanos exigen una respuesta compleja e integrada que abarca diversos mecanismos complementarios (...)”. (Subrayas fuera de texto).

Segundo, que en un caso como el de Colombia es imposible humana y técnicamente investigar a todos los autores y todas las conductas. Esta posición de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha sido apoyada por varios autores quienes afirman que en Colombia es “imposible humana y técnicamente investigar todos los autores y todas las conductas”⁴². Finalmen-

³⁸ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o hayan sufrido conflictos. Informe del Secretario General, 3 de agosto de 2004. S/2004/616. Párr. 47.

³⁹ Corte Constitucional. Comunicado número 41. Octubre 14 de 2011.

⁴⁰ DeGuzman, Margaret McAuliffe, The Road from Rome: The developing Law of Crimes Against Humanity, Human Rights Quarterly, Volume 22, Numer 2, May 2000, Pág. 341.

⁴¹ Kritz, Neil J. Coming to terms with atrocities: a review of accountability mechanisms for mass violations of human rights. 59 Law & Contemp. Probs. 127, 1996.

⁴² Andreas Forer y Claudia López, en Kai Ambos, Coordinador. Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales. Profis, Giz, 2011.

te, la persecución penal de todos y cada uno de los individuos que hayan participado en las atrocidades generaría una “desestabilización política y división social”⁴³.

Como se mencionó líneas arriba, no existe tampoco una prohibición ni convencional ni jurisprudencial de diseñar mecanismos no judiciales de investigación y sanción. Teniendo en cuenta lo anterior, el ordenamiento jurídico colombiano puede diseñar instrumentos no judiciales de investigación y sanción que además sean idóneos para el goce pleno de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. Una autorización desde el más alto nivel constitucional permitirá que el diseño de estos mecanismos tenga el marco adecuado y sea interpretado dentro de una estrategia más amplia y coherente de justicia transicional.

Algunas de las ventajas de los mecanismos no judiciales de investigación y sanción que han sido señaladas por las doctrinas internacionales, incluyen las siguientes:

- Hacen más plausible el procesamiento de un mayor número de casos⁴⁴.
- Pueden generar mayor confianza de los miembros de la sociedad en las instituciones y en el nuevo orden⁴⁵.
- La información recogida en los mecanismos no judiciales puede contribuir a la verdad⁴⁶.
- La participación de la sociedad civil puede ser más efectiva en los mecanismos no judiciales, tomando en consideración que tienen metodologías menos formales que los mecanismos judiciales⁴⁷, y
- Los mecanismos no judiciales pueden contribuir con mayor facilidad a esclarecer patrones de comportamiento y sugerir reformas institucionales para prevenir futuros crímenes⁴⁸.

Aunque será el legislador colombiano el que tomará la decisión, en un contexto histórico-político particular de diseñar los componentes que permitan garantizar verdaderos estándares de investigación y sanción a través de mecanismos no judiciales, es im-

portante aclarar que este tipo de mecanismos ya han sido utilizados en diversas experiencias internacionales. Así, por ejemplo:

- En Timor Oriental, el *Community Reconciliation Process* funcionó en la práctica como un mecanismo no judicial de investigación y sanción. Estos procedimientos se llevaban a cabo en las comunidades, mediante la confesión de los victimarios ante la comunidad, la renuncia expresa de estos victimarios a continuar con la violencia y las muestras de humildad y arrepentimiento en audiencias públicas frente a las comunidades. Luego de este proceso, los victimarios a su vez se comprometían a realizar trabajo comunitario, compensar a las víctimas y otras sanciones no judiciales que les permitían reintegrarse a las comunidades.
- En Ruanda se establecieron las *Gacaca Courts* como mecanismos no penales, consistentes en sistemas tradicionales de resolución de conflictos. Aunque el resultado en algunas ocasiones sí es la prisión, se conmuta la mitad de la pena por trabajo comunitario y las decisiones se toman en procesos que no tienen un carácter propiamente judicial. La misión de estas Cortes, según las disposiciones que las diseñaron es alcanzar verdad, justicia y reparación a través de procesos menos costosos y más ágiles, con el fin de alcanzar reconciliación comunitaria. Algunas de las sanciones no judiciales incluyen las de:
 - Labrar los campos de las víctimas.
 - Donar trabajo comunitario de diversa índole a las comunidades.
 - Obligar a los miembros de la familia de los perpetradores a ayudar a las familias de las víctimas que están sufriendo.
 - Construir carreteras.
 - Renovar casas parcialmente destruidas durante el genocidio.
 - Compensaciones.
 - Indemnizaciones por pérdida de propiedad, y
 - Pérdida de los derechos civiles.

• En República Checa, Lituania, Alemania, Francia, Italia, Grecia, Bosnia y El Salvador, las purgas administrativas, como medidas complementarias de justicia transicional, han removido de sus cargos y posiciones del sector público e incluso del sector privado, a miles de personas que estaban asociadas con los crímenes del pasado después de procesos llevados a cabo a través de mecanismos que en la práctica funcionaron como mecanismos no judiciales de investigación y sanción.

5. CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

En el debate del proyecto de acto legislativo en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se introdujeron los siguientes cambios:

Frente al primer inciso del artículo 1 del proyecto, se modificó la redacción, estableciendo que los instrumentos de justicia transicional “buscarán la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y la reintegración efectiva de los desmovilizados. La ley podrá autorizar un tra-

⁴³ Kritz, Neil J. Coming to terms with atrocities: a review of accountability mechanisms for mass violations of human rights. 59 *Law & Contemp. Probs.* 127, 1996. Pg. 138-139.

⁴⁴ Kritz, Neil J. Coming to terms with atrocities: a review of accountability mechanisms for mass violations of human rights. 59 *Law & Contemp. Probs.* 127, 1996. pg. 140.

⁴⁵ Kritz, Neil J. Coming to terms with atrocities: a review of accountability mechanisms for mass violations of human rights. 59 *Law & Contemp. Probs.* 127, 1996. pg. 140.

⁴⁶ Simonovic, Ivan. Dealing with the Legacy of Past War Crimes and Human Rights Abuses. 2 *J. Int'l Crim. Just.* 701 2004. Pág. 703.

⁴⁷ Simonovic, Ivan. Dealing with the Legacy of Past War Crimes and Human Rights Abuses. 2 *J. Int'l Crim. Just.* 701 2004. Pág. 703.

⁴⁸ Simonovic, Ivan. Dealing with the Legacy of Past War Crimes and Human Rights Abuses. 2 *J. Int'l Crim. Just.* 701 2004. Pág. 703.

tamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades”. Lo anterior, con el fin resaltar la importancia de los derechos de las víctimas en el marco de la aplicación de los instrumentos de justicia transicional.

En relación con el cuarto inciso del artículo 1° del proyecto, se eliminó la expresión “sin perjuicio de la investigación y sanción mediante mecanismos no judiciales cuando el legislador así lo determine” puesto que la utilización de mecanismos no judiciales para el esclarecimiento de la verdad y de los contextos de violencia así como la reparación de las víctimas se debe hacer independientemente de que la investigación y sanción sea por mecanismos judiciales o no judiciales.

Se introdujo un quinto inciso al artículo en el cual se señala que “Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y en ningún caso podrán aplicarse a los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que no hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno Nacional”. Lo anterior como manera de reasegurar que los instrumentos de justicia transicional a los que hace referencia el acto no pueden ser utilizados indiscriminada y discrecionalmente sino exclusivamente con aquellos que han celebrado acuerdos de paz con el Gobierno Nacional.

Frente al artículo 2° del proyecto de acto, relacionado con la modificación del artículo 122 de la Constitución Política, se propuso no votarlo pero mantener la posibilidad de discutirlo y reconsiderarlo en futuros debates. Algunos representantes afirmaron que la modificación del artículo 122 es “aberrante” porque es la habilitación de participar en política para los grandes criminales del país y que no es posible dar este tipo de beneficios a quienes son los mayores responsables de la violencia en el país. Por otro lado, algunos representantes manifestaron su acuerdo con la modificación al artículo 122, en tanto es necesario darle una vocería política a algunos de los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hagan parte de un proceso de paz con el Gobierno, en el marco de las condiciones que decida el legislador, y que mediante la modificación que se propone no se está otorgando un beneficio de forma ilimitada sino que el Congreso conserva la facultad de decisión al respecto.

Por su parte, en el segundo debate del proyecto de acto legislativo que tuvo lugar en la Plenaria de la Cámara de Representantes no se modificó el texto aprobado en primer debate.

6. PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE SENADO

El 30 de noviembre de 2011 se llevó a cabo el primer debate del proyecto de acto legislativo, en el que intervinieron los diferentes honorables Senadores de la Comisión Primera en el siguiente sentido:

En primer lugar, intervino el suscrito, haciendo un recuento del origen del proyecto de acto legislativo, a partir de una serie de foros, reuniones, conversaciones lideradas por la Comisión de Paz del Senado de la República con diferentes organizaciones de la sociedad civil encaminados a la construcción de paz. De este ejercicio resultó un informe público entre-

gado al Presidente de la República. Este proyecto de acto legislativo de iniciativa parlamentaria se construyó en diálogo con el Gobierno Nacional, con fundamento en un diagnóstico de las lecciones aprendidas de procesos como el de justicia y paz y con la prioridad de conocer la verdad y evitar la impunidad. Señalé que es un proyecto de acto legislativo que cobija tanto las desmovilizaciones pasadas como las futuras, buscando caminos para salir del conflicto armado mediante la desmovilización y la dejación de las armas. En la intervención, hizo mención del artículo 2° del proyecto de acto legislativo originalmente presentado, en el cual se hacía referencia a los derechos políticos de los desmovilizados, considerando que para hablar de paz se debe reflexionar sobre la vocería política de los desmovilizados como aportes a la democracia. Por lo anterior, dejé constancia de que esta posibilidad debe ser analizada con posterioridad. Finalmente señalé que el proyecto de acto legislativo debe concebirse como un acto de paz. Ningún conflicto se termina con la aniquilación de todos los violentos, quienes deben entender que lo más heroico es apostarle a la democracia. Así mismo aclaré que el texto que se presentó cumple con las obligaciones internacionales. Por todo lo anterior, solicité a los honorables Senadores de la Comisión Primera aprobar el proyecto.

En segundo lugar, se les dio la palabra a los representantes del Gobierno Nacional. El Alto Asesor para la Seguridad Nacional, Sergio Jaramillo Caro, agradeció la oportunidad de hablar ante los honorables Senadores. Manifestó que la justicia transicional en Colombia presenta tres particularidades: 1. Que llevamos más de 40 años de conflicto armado, y no hay una estrategia integral para dar un tratamiento coherente. 2. Que estamos en medio de un conflicto armado en donde es necesario ponderar los derechos de las víctimas y por otra parte asegurar que la transición ocurra y el conflicto tenga un fin, y 3. Que la transición se ha llevado a cabo gradualmente, por lo cual crece el desequilibrio en el tratamiento a los diferentes actores del conflicto. El Alto Asesor manifestó que de las lecciones aprendidas de procesos como el de justicia y paz, que lleva 6 años de aplicación, se puede concluir que el enfoque investigativo tal como está planteado, en donde se han confesado 350,000 delitos que están pendientes de investigación, genera una congestión en el sistema lo cual genera impunidad. Para terminar señaló que el sistema se debe concentrar en los máximos responsables de los crímenes más graves garantizando así los derechos de las víctimas.

Posteriormente, intervino el Director de la Agencia Colombiana para la Reintegración, Alejandro Eder, quien señaló que el reto del Estado colombiano en relación con la reintegración es muy grande y que se ve enfrentado al problema actual de inestabilidad jurídica. El Director agradeció al Congreso el apoyo con el trámite legislativo de la Ley 1424 de 2010 afirmando que este es un instrumento que permite continuar con el proceso de reintegración a la sociedad de aquellos que han dejado las armas. Afirmó que el proceso de reintegración es una política de paz que beneficia a Colombia, y que este proyecto de acto legislativo es muy importante para lograr la

coherencia en la normatividad jurídica que fundamenta este proceso de reintegración, puesto que lo que ha pasado hasta ahora hace sentir a los miembros de los grupos armados al margen de la ley que se han desmovilizado o que se quieren desmovilizar que no cuentan con seguridad jurídica y que han sido engañados por el Estado. Señaló que en los diferentes procesos de reintegración en el marco de un conflicto que se han dado en el mundo, se ha procesado a los más responsables y se han implementado mecanismos de verdad para los denominados rasos. Según él, el proceso de reintegración debe entenderse como una oportunidad para que los miembros de los grupos armados al margen de la ley puedan volver a la sociedad, para lo cual es clave contar con credibilidad como Estado y como sociedad. Para finalizar advirtió que por todas estas razones es necesario este proyecto de acto legislativo, que da estabilidad jurídica a las normas que versan sobre este tipo de procesos y permite avanzar en la consecución de la paz y la reconciliación nacional.

El Alto Asesor para la Seguridad Nacional, Sergio Jaramillo, añadió que no sólo se trata de la estabilidad jurídica de los desmovilizados, sino que además el proyecto de acto legislativo apunta a un objetivo estratégico que es la búsqueda de la verdad y debe leerse como una contribución a los procesos de esclarecimiento que permiten un mayor grado de justicia y facilitar que los hechos violentos no vuelvan a ocurrir. Resaltó que la transición en Colombia tiene sus particularidades y que las herramientas jurídicas de hoy no permiten resolver el conflicto. Según él, el proyecto de acto legislativo estabiliza la jurisprudencia que hoy ya existe, en donde se ponderan justicia, paz y derechos de las víctimas, buscando un equilibrio entre estos derechos logrando el conocimiento de la verdad, la reparación de las víctimas y la no repetición de los hechos violentos. Manifestó que mediante el proyecto de acto legislativo se pretende evitar que los mecanismos de justicia transicional sean utilizados como mecanismos ordinarios, y que en últimas lo que se quiere lograr es poner “orden en la casa” y darle coherencia a la estrategia de aplicación de instrumentos de justicia transicional que permitan lograr un cierre de los distintos capítulos del conflicto armado.

Así mismo, el Ministro de Justicia y del Derecho, Juan Carlos Esguerra expresó que el proyecto de acto legislativo debe mirarse a la luz de lo que se pretende lograr, que es sentar las bases para lograr construir un marco de justicia transicional que sea adecuado y eficaz y responda a las necesidades particulares del caso colombiano, partiendo de las lecciones aprendidas del proceso que ha tenido la Ley de Justicia y Paz.

Seguidamente, intervino el honorable Senador Jesús Ignacio García, quien presentó la proposición de que se cite al Procurador General de la Nación, a la Fiscal General de la Nación y al Defensor del Pueblo para oír sus argumentos sobre este proyecto. Esta proposición fue luego retirada con el compromiso de que los funcionarios mencionados serían citados para la segunda ronda del acto legislativo. Así mismo, formuló tres preguntas al ponente y a los representantes del gobierno: (i) Qué instrumentos se

implementarían en el país para que Colombia cumpla con sus obligaciones internacionales de investigación y sanción; (ii) Cuáles serían los instrumentos no judiciales; y (iii) Cómo es la ponderación entre la paz y la justicia. A continuación el suscrito dio respuesta a las preguntas del honorable Senador.

Posteriormente el honorable Senador Londoño señaló que el desarrollo del artículo 22 de la Constitución puede hacerse mediante ley, y que el Gobierno insiste que necesita la herramienta que le da el proyecto de acto legislativo para lograr la paz. Preciso que una ley no solo es eficiente y eficaz por ser legal sino por ser legítima. En este sentido consideró que los objetivos del proyecto de acto legislativo se pueden lograr mediante leyes.

Luego el honorable Senador Corzo manifestó que Colombia tiene un régimen presidencialista y que en la actualidad el mandato popular del Presidente goza de alta confianza. Señaló que el proyecto de acto legislativo es un marco que debe ser posteriormente desarrollado por ley. Resaltó que el primer paso para la construcción de la paz es la liberación de todos los secuestrados y afirmó que los hechos acaecidos el 26 de noviembre de 2011, cuando 4 miembros de la Fuerza Pública secuestrados fueron asesinados por las FARC, tienen que precisamente mover al país a buscar caminos hacia la paz. Por lo anterior, manifestó que el Partido Conservador acompaña el proyecto.

A continuación, el honorable Senador Rosero manifestó que Colombia debe buscar la paz, y que después de los hechos ocurridos el 26 de noviembre de 2011 se debe reflexionar y buscar los caminos que conduzcan a la paz. Señaló que el Gobierno necesita este marco legal y que con él no se está contribuyendo a la impunidad sino que todo lo contrario, se está contribuyendo a la búsqueda de la paz.

Posteriormente el honorable Senador Parmenio Cuéllar manifestó que no ignora la importancia de la iniciativa y de la búsqueda de la paz, pero afirmó que existe un fetichismo de creer que la paz se consigue con normas. Señaló que un Estado que ha permitido un conflicto por más de medio siglo es un Estado irresponsable. Reconoció las buenas intenciones del proyecto pero afirmó que no hay necesidad de reformar la Constitución para legislar en materia de paz y que el principio de justicia permea todo, por lo cual la Corte Constitucional no va a permitir que este proyecto de acto legislativo pase. Señaló que se ha abusado del término de la justicia transicional y que es enemigo de la forma como se ha usado en Colombia, que sólo se ha aplicado para beneficiar bandidos.

Para terminar el honorable Senador Juan Manuel Galán señaló que se debe rescatar la verdad, y que diferentes autores han hablado de la transición entre conflicto y paz. Afirmó que la transición en Colombia es atípica puesto que llevamos 40 años de conflicto, deteriorado y criminalizado, que hoy en día es difícil distinguir entre FARC y BACRIM entre otros, principalmente por la metodología de financiación. Manifestó los procesos de justicia transicional deben garantizar tres principios esenciales: seguridad, institucionalidad y participación. Afirmó que la justicia transicional es un mecanismo excepcional mediante el cual la sociedad acepta renunciar parcialmente a la

justicia a cambio de verdad. Resaltó la importancia de reconocer que nos encontramos en una posición distinta a la de años anteriores, puesto que las Fuerzas Militares se han fortalecido y han tenido una serie de éxitos militares. La situación de seguridad es distinta y los grupos armados al margen de la ley están debilitados. Así, señaló que se debe viabilizar jurídicamente la salida para que los que quieran regresar a la sociedad puedan hacerlo. Por esto consideró importante aprobar el proyecto de acto legislativo.

7. CAMBIOS APROBADOS EN LA COMISIÓN PRIMERA DE SENADO

a) Los distintos fines de la justicia transicional

El primer inciso del artículo (1°) primero del proyecto de acto legislativo tiene como objetivo principal definir los fines de la justicia transicional en Colombia. Así, el articulado establece que “los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz establece y duradera (...)”. Sin embargo, con razón varias organizaciones de la sociedad civil advirtieron que era necesario darle a la satisfacción de los derechos de las víctimas un peso importante dentro de las finalidades de la justicia transicional. La paz, como bien lo ha señalado la Corte Constitucional, no puede convertirse en una especie de razón de Estado que permita la limitación de cualquier derecho o valor constitucional. Por eso el texto aprobado en la comisión primera de senado incluye la siguiente frase: “en todo caso estos instrumentos garantizarán, en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”.

Esta modificación responde también a lo que ya ha manifestado la Corte Constitucional en torno a los fines de la justicia transicional. Según esta tanto la paz, como los derechos de las víctimas, la justicia como valor y la garantía de no repetición tienen que ser tenidos en cuenta en la ponderación de los instrumentos de justicia transicional, pero garantizando que la satisfacción de los derechos de las víctimas tenga como límite aquello que permite el logro de la paz. Según la propia Corte la justicia transicional es un “sistema o tipo de justicia de características particulares, que aspira a superar una situación de conflicto o postconflicto, haciendo efectivos en el mayor nivel posible, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas frente a un pasado de graves y sistemáticas violaciones de los Derechos Humanos, teniendo como límite la medida de lo que resulte conducente al logro y mantenimiento de la paz social”⁴⁹.

Adicionalmente el texto aprobado en la comisión primera del Senado incluye en el primer inciso las garantías de no repetición como una de las finalidades prevalentes de la justicia transicional. Este elemento venía estando presente en todas las discusiones del proyecto pero no se había incorporado de manera textual dentro del articulado. Como se expuso en el primer capítulo de esta ponencia, en una transición como la colombiana, la no repetición es un elemento fundamental del éxito de la transición.

b) Relación entre los mecanismos judiciales y los no judiciales

El segundo inciso del artículo 1° del proyecto de acto legislativo busca autorizar la creación de mecanismos tanto judiciales como no judiciales para el logro de los fines de la justicia transicional. Sin embargo, es cierto que tal como había sido aprobado en segundo debate en la Cámara de Representantes, el texto del inciso se concentraba de manera preponderante en los mecanismos que permiten garantizar la investigación y sanción, dejando de lado aquellos que permiten esclarecer la verdad y reparar a las víctimas. De ahí que el texto aprobado en comisión primera de Senado incluye una frase según la cual “en cualquier caso se aplicarán mecanismos complementarios de carácter no judicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas”.

La referencia a la complementariedad de estas medidas es importante ya que independientemente de que se utilicen mecanismos judiciales o no judiciales de investigación y sanción, siempre deben estar acompañados de mecanismos no judiciales para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas. En este sentido, el proyecto de acto legislativo debe abarcar el diseño de instrumentos transicionales, especialmente no judiciales, más allá de aquellos que se refieren a la investigación y sanción, con el fin de cumplir con su objetivo de facilitar el fin del conflicto armado y el logro de la paz estable y duradera. De ello depende la integralidad y coherencia entre las distintas medidas de justicia transicional, y por consiguiente su contribución efectiva a la sostenibilidad de la paz y a la no repetición de los hechos violentos.

c) Aclaración sobre la aplicación de los criterios de selección

Los incisos 3° y el 4° del proyecto aprobado en la Cámara de Representantes hacían referencia a los criterios de priorización y selección, como elementos inherentes de los instrumentos de justicia transicional, y al procedimiento de renuncia a la persecución penal sobre la base de unos criterios de selección. Sin embargo, con razón varias organizaciones de la sociedad civil, así como Representantes a la Cámara, hicieron un llamado a que se aclarara si los criterios eran para seleccionar los casos que se investigarían penalmente o para seleccionar aquellos casos que no se perseguirían penalmente, y en todo caso, a la urgencia de definir en qué casos definitivamente no sería posible renunciar a la persecución penal. La lógica con la cual había sido redactado el texto original consistía en dejar al legislador la potestad de determinar esos criterios. Sin embargo, resulta apropiado aclarar que los criterios de selección deben ser usados para concentrarse en la investigación penal de los máximos responsables de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, permitiendo en consecuencia renunciar a la persecución penal de los casos no seleccionados. Por eso el texto aprobado en la Comisión Primera de Senado incorpora los objetivos de los antiguos incisos tercero y cuarto, pero aclarando que los cri-

⁴⁹ C. Const., C-771 de 2011, N. Pinilla.

terios de selección son para “centrar los esfuerzos de investigación penal en los máximos responsables de crímenes de lesa humanidad” y que sólo es posible “autorizar la renuncia a la persecución penal de los casos no seleccionados”.

Ahora bien, resulta importante garantizar que sea el legislador el que determine quiénes serán considerados los “máximos responsables”, ya que no sólo no es un concepto que esté definido con claridad por el derecho internacional, sino que incluso puede variar de grupo a grupo, de acuerdo con la manera como se organizaron y planearon los crímenes. Como lo sugieren algunos autores, los máximos responsables pueden ser incluso mandos medios (no fácilmente reemplazables) que, además de recibir órdenes de sus comandantes, tenían poderes para dar ciertas órdenes a sus propios subordinados⁵⁰.

d) El universo de aplicación de los instrumentos de justicia transicional

El último inciso del artículo 1° del proyecto de acto legislativo tiene como fin delimitar la aplicación de los instrumentos de justicia transicional únicamente a los hechos relacionados con las partes en el conflicto y por lo tanto excluir del tratamiento de justicia transicional a la criminalidad ordinaria causada por la delincuencia común. La transición de conflicto a la paz delimita a los beneficiarios de medidas e instrumentos de justicia transicional, y no puede incluir a aquellos que cometen actos de delincuencia común puesto que esto significaría una justicia paralela a la ordinaria. Además de lo anterior, tal como se menciona en el proyecto de acto legislativo, los instrumentos de justicia transicional son de carácter excepcional, y no deben extenderse indefinidamente en el tiempo, por tal razón es preciso que la criminalidad común, incluyendo aquella que subsiste como consecuencia de la desmovilización de grupos armados ilegales sea tratada con reglas ordinarias, para que la excepcionalidad no se perpetúe en el tiempo, y el fortalecimiento del Estado de Derecho sea una consecuencia real del proceso de transición.

Sin embargo, tal como había sido aprobado en la Cámara de Representantes, el texto del acto legislativo excluía la desmovilización individual al establecer que los instrumentos de justicia transicional sólo podían aplicarse a quienes hubiesen suscrito un acuerdo de paz con el gobierno. Prohibir la desmovilización individual, como fue advertido en el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, supondría frenar el proceso de desarticulación de los grupos armados al margen de la ley que ha probado ser sumamente exitoso. Entre 2002 y 2011 se han desmovilizado individualmente cerca de 17,000 miembros de las FARC. Así las cosas, no se puede supeditar el acceso a los instrumentos de justicia transicional a quienes se desmovilicen como consecuencia de un acuerdo de paz con el Gobierno Nacional, puesto que se estaría cerrando la puerta a los desmovilizados individuales y desincentivando este mecanismo de desmovilización.

Por eso el texto aprobado en Comisión Primera de Senado logra al mismo tiempo garantizar la respon-

sabilidad del Gobierno Nacional en la determinación de quiénes son sujetos de aplicación de los instrumentos de justicia transicional; mantiene abierta la puerta de la desmovilización individual; y cierra definitivamente la posibilidad de que este tipo de mecanismos de justicia transicional sean aplicados a la delincuencia común.

Así mismo, durante el debate en Comisión Primera de Senado se aprobó una proposición para aclarar que “en ningún caso se podrá aplicar instrumentos de justicia transicional a la delincuencia común y/o a cualquier miembro de grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquirando o delinca estando capturado”. Lo anterior con el fin de prohibir constitucionalmente el otorgamiento de beneficios a los desmovilizados que retoman las armas.

8. PLIEGO MODIFICATORIO PARA SEGUNDO DEBATE DE SENADO

En atención a las sugerencias de distintas organizaciones de la sociedad civil, así como de miembros del Partido Liberal, hemos incluido dentro del texto que se pone a consideración de los honorables Senadores para segundo debate, una modificación en el tercer inciso del artículo 1°, según la cual “en el marco de la justicia transicional, sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley determinar criterios de selección y priorización (...)”.

Esto con el fin de reiterar el deber de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, pero también de aclarar que en contextos transicionales, los instrumentos de justicia transicional suponen establecer limitaciones legítimas a tal deber.

9. RESUMEN DE CADA INCISO:

a) *Inciso 1°, artículo transitorio 66:*

El primer inciso del artículo 1° del acto legislativo afirma que:

“Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos. En todo caso estos instrumentos garantizarán, en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. La ley podrá autorizar un tratamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades”.

Los objetivos de este inciso son:

- Constitucionalizar la justicia transicional y su finalidad (ver Capítulo 1).
- Retomar la paz como centro de todos los instrumentos de justicia transicional (ver Capítulo 1).
- Resaltar que los instrumentos de justicia transicional, al ser excepcionales, no harán parte de los instrumentos ordinarios del Estado, sino que se aplican únicamente en el marco de la estrategia de cierre de los capítulos del conflicto armado interno.

⁵⁰ Kai Ambos “The Fujimori Judgment, *Journal of International Criminal Justice* (2011), pág. 151.

- Delimitar la aplicación de la justicia transicional a los hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado.

- Reiterar la importancia de satisfacer en la mayor medida posible los derechos de las víctimas, manteniendo como eje central la búsqueda de la terminación del conflicto armado, la paz y la no repetición (ver Capítulos 2 y 7A).

- Autorizar la creación a futuro de instrumentos de justicia transicional que incluyan a agentes del Estado, y permitir un trato diferenciado a las distintas partes del conflicto a los cuales se les aplican instrumentos de justicia transicional (ver capítulos 4A y 4B).

b) **Inciso 2º, artículo transitorio 66:**

El segundo inciso del artículo 1º del acto legislativo afirma que:

“La ley podrá diseñar instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o no judicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos complementarios de carácter no judicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas”.

Los objetivos de este inciso son:

- Autorizar la creación de instrumentos de justicia transicional judiciales y no judiciales que permitan la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas (ver Capítulos 2, 4D y 7B).

- Lograr el esclarecimiento pleno de patrones y contextos de macro-criminalidad (ver Capítulos 2 y 4D).

- Crear incentivos para contribuir de manera definitiva a la verdad (ver Capítulo 2).

- Evitar la impunidad (Ver Capítulo 2).

- Facultar al legislador colombiano para que, en un contexto histórico-político particular, pueda crear tales mecanismos.

c) **Inciso 3º, artículo transitorio 66:**

El tercer inciso del artículo 1º del acto legislativo afirma que:

“En el marco de la justicia transicional, sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley determinar criterios de selección y priorización que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra; establecer los casos en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; y autorizar la renuncia a la persecución judicial penal de los casos no seleccionados”.

Los objetivos de este inciso son:

- Reiterar la obligación general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

- Facultar al legislador para que determine criterios de priorización y selección en materia de investigación penal (ver Capítulos 4C y 7C).

- Autorizar al legislador a renunciar a la persecución penal o suspender la ejecución de la pena de los casos que no sean seleccionados (ver Capítulos 4C y 7C), y

- Lograr que un gran número de víctimas puedan entender por qué sucedió, quién lo planeó, cuál fue la estructura detrás de esos crímenes, y en el marco de qué contexto y patrón de victimización. (Ver Capítulo 2)

d) **Inciso 4º, artículo transitorio 66:**

El cuarto inciso del artículo 1º del acto legislativo afirma que:

“La aplicación de instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que hayan participado en las hostilidades se limitará a los miembros de aquellos grupos que hayan suscrito un acuerdo de paz y a quienes se hayan desmovilizado de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno Nacional. En ningún caso se podrá aplicar instrumentos de justicia transicional a la delincuencia común”.

Los objetivos de este inciso son:

- Delimitar el ámbito de aplicación de los instrumentos de justicia transicional a los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno Nacional o se hayan desmovilizado de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Gobierno Nacional (ver Capítulos 4A y 7D), y

- Excluir la posibilidad de aplicar instrumentos de justicia transicional a la delincuencia común (ver Capítulo 7D).

- Excluir la posibilidad de aplicar instrumentos de justicia transicional a los miembros de grupo armados que habiéndose desmovilizado sigan delinquirando o delincan estando capturados.

10. **Proposición**

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Senadores dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 14 Senado – 94 Cámara, con el pliego de modificaciones adjunto.

Cordialmente,

Roy Barreras, Hernán Andrade, Senadores de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 SENADO, 94 CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14, SENADO / 94 CÁMARA DE 2011

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 66, así:

Artículo transitorio 66. Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos. En todo caso estos instrumentos garantizarán, en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. La ley podrá autorizar un tratamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades.

La ley podrá diseñar instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o no judicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos complementarios de carácter no judicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.

En el marco de la justicia transicional, sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley determinar criterios de selección y priorización que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra; establecer los casos en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; y autorizar la renuncia a la persecución judicial penal de los casos no seleccionados.

La aplicación de instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que hayan participado en las hostilidades se limitará a los miembros de aquellos grupos que hayan suscrito un acuerdo de paz y a quienes se hayan desmovilizado de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno Nacional. En ningún caso se podrá aplicar instrumentos de justicia transicional a la delincuencia común y/o a cualquier miembro de grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquirando o delinca estando capturado.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Roy Barreras, Hernán Andrade, Senadores de la República.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 DE 2011 SENADO, 94 DE 2011 CÁMARA

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 66, así:

Artículo transitorio 66. *Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz es-*

table y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos. En todo caso estos instrumentos garantizarán, en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. La ley podrá autorizar un tratamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades.

La ley podrá diseñar instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o no judicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos complementarios de carácter no judicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.

Los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley determinar los criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra; establecer los casos en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; y autorizar la renuncia a la persecución judicial penal de los casos no seleccionados.

La aplicación de instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que hayan participado en las hostilidades se limitará a los miembros de aquellos grupos que hayan suscrito un acuerdo de paz y a quienes se hayan desmovilizado de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno Nacional. En ningún caso se podrá aplicar instrumentos de justicia transicional a la delincuencia común y/o a cualquier miembro de grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquirando o delinca estando capturado.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2011 Senado, 94 de 2011 Cámara, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, como consta en la sesión del día 30 de noviembre de 2011, Acta número 28.

Ponente:

Roy Leonardo Barreras Montealegre,
Honorable Senador de la República.

El Presidente,
Honorable Senador *Luis Fernando Velasco Chaves.*
El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,
Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario,
Guillermo León Giraldo Gil.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “*Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado*”, adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el “*Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado*”, adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile.

Bogotá, D. C., diciembre 7 de 2011

Doctor

JUAN MANUEL CORZO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Apreciado doctor:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del honorable Senado de la República y en concordancia con el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate a la Ley 114 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el “*Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado*”, adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el “*Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado*”, adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile.

Trámite Legislativo

El proyecto de ley objeto de la presente ponencia fue radicado en el Senado de la República el día 7 de septiembre de 2011 por los Ministros de Comunicaciones y Relaciones Exteriores de la República de Colombia.

Fue aprobado en Comisión Segunda de Senado el 29 de noviembre y así continúa su trámite ante el Congreso.

Antecedentes

En 1914 se crea la ARRL (American Radio Relay League), que ha sido la liga de radioaficionados más grande de Estados Unidos. En 1925 se creó en Francia la IARU (International Amateur Radio Union), quien es el órgano rector de la radioafición.

Las radiocomunicaciones, incluyendo las comunicaciones por los radioaficionados, están reguladas a nivel internacional por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), un organismo de las Naciones Unidas, a través de su Reglamento de Radiocomunicaciones. Este reglamento de radiocomunicaciones define los servicios de aficionados como:

“**1.56. Servicios de aficionados:** Servicio de radiocomunicación que tiene por objeto la instrucción individual, la intercomunicación y los estudios técnicos, efectuado por aficionados, esto es, por personas debidamente autorizadas que se interesan en la radiotecnica con carácter exclusivamente personal y sin fines de lucro.

1.57. Servicio de aficionados por satélite: Servicio de radiocomunicación que utiliza estaciones espaciales situadas en satélites de la tierra para los mismos fines que el servicio de aficionados.

Al respecto se debe tener en cuenta que los radioaficionados algunas veces visitan otros países y pueden desear operar sus estaciones desde dichos lugares. Para facilitar esta movilidad, existen tres tipos de autorizaciones de operación:

1. Convenio Interamericano para el Permiso Internacional de Radioaficionado (International Amateur Radio Permit, IARP), de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, CITEL-OEA.

2. Licencia de la Conferencia Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones (CEPT).

3. Permiso recíproco de un país que no participe en ninguno de estos acuerdos multilaterales. Para operar bajo la CEPT o el IARP, el radioaficionado debe tener una licencia en uno de los países considerados por los mismos.

Objetivo y justificación

El objetivo del actual proyecto de ley busca aprobar el Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionados el cual permite, operaciones temporales de estaciones de aficionados en un Estado Miembro a personas con licencias IARP por otro Estado Miembro, sin revisiones adicionales; es decir, que cualquier Estado Miembro puede otorgar permisos a sus ciudadanos para operar en otro Estado de esta organización.

En la actual coyuntura del sector de telecomunicaciones, caracterizada por una fuerte competencia, es de gran utilidad que Colombia se adhiera a este Convenio y a su Protocolo de Modificaciones, considerando que este Convenio facilita ampliamente a todos los poseedores de permisos de radioaficionados de los países miembros de la Conferencia Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones (CEPT) que hayan ya aplicado a la Recomendación T/R 61-01 (Anexa), los mismos derechos y privilegios que se conceden a los titulares del IARP de los Estados de la CITEL.

Es entonces importante tener en cuenta que la Conferencia Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones CEPT, permite a los titulares de la licencia de radioaficionado en cualquier Estado miembro, operar temporalmente en todos los Estados Miembros de la CEPT, sin necesidad de obtener una licencia adicional. Es importante tener en cuenta que la licencia de radioaficionado CEPT, es similar en su cobertura y propósito al Permiso Internacional de Radioaficionado IARP que otorgan y reconocen los Estados Partes del Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado.

En este sentido, pueden lograrse beneficios sustanciales con la reducción de costos logísticos y administrativos, al permitir a los operadores radioaficionados titulares ya sea de licencia de radioaficionado CEPT o del IARP, operar temporalmente tanto en los Estados Miembros de la CEPT como en los Estados miembros del IARP, sin necesidad de obtener permisos adicionales y sin tener que pagar derechos, impuestos o tarifas complementarias.

Al considerar el rol relevante que juegan los radioaficionados como soporte a la atención y mitigación

de desastres naturales, y este tipo de intercambios interregionales permite extender este impacto desde y hacia otras regiones. Al respecto, las consultas jurídicas realizadas en diferentes instancias gubernamentales avalan estos beneficios.

Contenido del Acuerdo

Los países miembros del CITEL para octubre de 2011 y que harán parte del acuerdo serían:

Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Commonwealth de las), Barbados, Belize, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba¹, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

Dentro del acuerdo se establece que cada Estado Parte acuerda permitir operaciones temporales de estaciones de aficionados bajo su autoridad, a personas licenciadas con un IARP por otro Estado Parte, sin un examen adicional. Los Estados Partes podrán otorgar permisos para operar en otros Estados Partes, solamente a sus ciudadanos.

Dentro de las Disposiciones Relativas al Permiso Internacional de Radioaficionados (IARP) se establece mediante el acuerdo que:

El IARP será emitido por la Administración del país de su poseedor o, en la medida que lo permitan las leyes internas del país que lo emite, mediante autorización delegada, por la organización Miembro de la IARU de dicho Estado Parte.

El IARP no será válido para operar en el territorio del Estado Parte que lo emite, sino solamente en otros Estados Partes.

Será válido por un año en los Estados Partes visitados, pero en ningún caso su validez excederá de la fecha de expiración de la licencia nacional de su poseedor.

Los radioaficionados que sean poseedores únicamente de una autorización temporal de operación en un país extranjero, no serán beneficiarios de las disposiciones de este Convenio.

El IARP será expedido de acuerdo con las siguientes clases de autorización de operación:

Clase 1. Para uso de todas las bandas de frecuencias atribuidas a los servicios de aficionados y de aficionados por satélite y especificadas por el país donde la estación de aficionados ha de operar. Estará permitida solamente para aquellos radioaficionados que hayan comprobado ante su propia administración el conocimiento del código Morse de acuerdo con los requisitos establecidos en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

Clase 2. Esta clase permite la utilización de todas las bandas de frecuencia atribuidas a los servicios de aficionados y de aficionados por satélite por encima de 30 MHz y especificadas por el país donde la estación de aficionados ha de operar.

Condiciones de Uso, se establecen dentro del artículo 4° el cual estipula que:

1. Un Estado Parte puede declinar, suspender o cancelar la operación de un IARP, de acuerdo con el derecho vigente en dicho Estado.

2. Cuando el poseedor del IARP esté transmitiendo en el país visitado deberá utilizar el prefijo del distintivo de llamada especificado por el país visitado y el distintivo de llamada

del país de su licencia, separado por la palabra stroke o /.

3. El poseedor del IARP debe transmitir solamente en las frecuencias autorizadas por el Estado Parte visitado y debe cumplir con las regulaciones del Estado Parte visitado.

CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES

En materia de acuerdos internacionales, el artículo 150 de la Constitución asigna al Congreso de la República la función de aprobar o improbar los acuerdos que celebre el Gobierno nacional; por su parte, el artículo 189 (numerales 2 y 25) atribuye al Presidente de la República dicha capacidad regulatoria y le asigna la dirección de las relaciones internacionales y la celebración de acuerdos con otros Estados y entidades de derecho internacional¹.

De lo anterior se desprende que en materia de negociaciones internacionales, las funciones del Congreso de la República y del Presidente están expresamente identificadas, son independientes, pero concurren armónicamente: el Presidente dirige las relaciones internacionales y celebra acuerdos internacionales, y el Congreso aprueba o imprueba los acuerdos celebrados por el Gobierno por medio de la expedición de leyes aprobatorias.

La celebración de un acuerdo internacional es un acto complejo que requiere de la concurrencia de varias actuaciones en cabeza de las tres ramas del poder público. En efecto, le corresponde al Presidente la negociación y la celebración del acuerdo, al Congreso la aprobación del mismo mediante la expedición de una ley, y a la Corte Constitucional ejercer el control previo de constitucionalidad tanto de la ley aprobatoria del respectivo acuerdo como del instrumento internacional.

Revisando el proyecto y de acuerdo a los documentos suministrados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, no se encuentra desacuerdo con el procedimiento legalmente establecido para su trámite, razón por la cual el trámite del proyecto debe continuar.

Proposición

Dese segundo debate Proyecto de ley número 114 de 2011 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado”*, adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el “Pro-

¹ **ARTÍCULO 189.** Numeral 2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y **celebrar con otros estados y entidades de derecho internacional acuerdos o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.** (Negrilla fuera de texto).

toloco de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado”, adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile con base en el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 666 de 2011.

Guillermo García Realpe,
Honorable Senador de la República,
Comisión Segunda de Senado.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado”, adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el “*Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado*”, adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébense el “Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado”, adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el “Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado”, adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado”, adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el “Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado”, adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile, que por el artículo 1° de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha publicación.

**COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día veintinueve (29) de noviembre del año dos mil once (2011), según consta en el Acta número 13 de esa fecha.

La Presidenta, Comisión Segunda, Senado de la República,

Alexandra Moreno Piraquive.

El Vicepresidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

Carlos Emiro Barriga Peñaranda.

El Secretario General, Comisión Segunda, Senado de la República,

Diego Alejandro González González.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 03 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se establece el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser criados, cuidados y formados sin ningún tipo de maltrato y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY NÚMERO 33 DE 2011 SENADO

por la cual se adiciona la Ley 599 de 2000 o Código Penal.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 43 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relacionado a los niños y niñas víctimas del conflicto armado.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 44 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para eliminar la prescripción de la acción penal contra las conductas punibles de genocidio, crímenes de lesa humanidad u otros actos.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2011 SENADO

por la cual se modifica el artículo 376 del Código Penal.

Señor doctor

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Presidente

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en Senado de la República al Proyecto de ley número 03 de 2011 Senado, *por medio de la cual se establece el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser criados, cuidados y formados sin ningún tipo de maltrato y se dictan otras disposiciones*, acumulado con los Proyectos de ley número 33 de 2011 Senado, *por la cual se adiciona la Ley 599 de 2000 o Código Penal*; Proyecto de ley número 43 de 2011 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relacionado a los niños y niñas víctimas del conflicto armado*; Proyecto de ley número 44 de 2011 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para eliminar la prescripción de la acción penal contra las conductas punibles de genocidio, crímenes de lesa humanidad u otros actos*; Proyecto de ley número 130 de 2011 Senado, *por la cual se modifica el artículo 376 del Código Penal*, en los siguientes términos.

I. Consideraciones previas

1. Acumulación de proyectos

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República dispuso la acumulación de los proyectos señalados, decisión que los ponentes consideramos razonable si se tiene en cuenta que las iniciativas pretenden reformar un mismo cuerpo

normativo creando tipos penales, haciendo descripciones de conductas típicas y señalando penas, entre otras. Se puede decir entonces que existe unidad de materia para proceder a la acumulación de los proyectos de ley. Sin embargo, los ponentes queremos poner de presente a la Comisión, como a continuación se explicará, que es necesario excluir de la ponencia y por lo tanto proceder a la desacumulación de los Proyectos de ley número 44 de 2011 Senado y 130 de 2011 Senado pues sobre estas iniciativas no se ha pronunciado el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria y es el querer de los ponentes conocer la opinión de dicho organismo sobre esos importantes temas.

2. Solicitud de concepto al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria

El 31 de agosto del año en curso se presentó en sesión de la Comisión Primera del Senado de la República una proposición en la que se solicitó enviar al Consejo Superior de Política Criminal los proyectos arriba relacionados con la excepción del Proyecto número 130 de 2011 que fue acumulado después, para que de acuerdo a lo establecido en la Ley 888 de 2004 dicha entidad emitiera concepto sobre tales iniciativas.

La proposición fue aprobada y los proyectos fueron remitidos al Consejo Superior de Política Criminal en aquella fecha. En virtud de esta decisión tomada en la Comisión Primera los miembros de la comisión de ponentes designados para el estudio de las iniciativas acordamos esperar, como resulta obvio, la respuesta de dicho órgano y sólo presentar el informe de ponencia cuando el ente mencionado se manifestara sobre el contenido de las propuestas.

El concepto fue remitido al Congreso de la República tal como consta en el respectivo informe de recibo el día 28 de noviembre y notificado a los ponentes el 6 de diciembre de los corrientes. El concepto contiene observaciones respecto a los Proyectos de ley número 03 de 2011 Senado; 33 de 2011 Senado y 43 de 2011 Senado, y se obvian los proyectos 44 de 2011 Senado y 130 de 2011 Senado, sobre los cuales, señala en Consejo, se ocupará en la próxima sesión del organismo.

Con las anteriores anotaciones, procede la Comisión de Ponentes a manifestarse en torno a los Proyectos de ley número 03 de 2011 Senado, 33 de 2011 Senado y 43 de 2011 Senado, acogiendo el concepto del Consejo Superior de Política Criminal y dejando pendiente la decisión referida a los Proyectos de ley número 44 de 2011 Senado y 130 de 2011 Senado, hasta que el citado organismo se pronuncie sobre ellos.

II. Importancia de la Política Criminal en Colombia

La Corte Constitucional se ha referido al contenido y alcance de la Política Criminal en diferentes providencias¹, y ha sostenido que está contenida en documentos políticos y jurídicos elaborados a través de tres momentos: la enunciación de sus componen-

tes, la articulación de estos elementos y la definición de los medios y el tiempo en que deben desarrollarse. El Alto Tribunal lo ha definido como “*el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción*”. Se puede decir entonces que dicho concepto “*comprende la respuesta penal tradicional al fenómeno criminal*”².

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, son materias objeto de la política criminal, entre otras, las siguientes: la definición de bienes jurídicos con miras a su protección a través de la tipificación de conductas punibles; el reconocimiento de los derechos de las víctimas; y en general los procedimientos destinados a regular la imposición de medidas sancionatorias, incluidas aquellas decisiones acerca de la tendencia del proceso penal y disciplinario y todos los elementos que los constituyen.

La puesta en práctica de estas decisiones se hace a través del Presidente de la República que la lidera y del proceso democrático de creación normativa en cabeza del Congreso de la República. Sin embargo, ambas instancias están sometidas a los límites materiales contenidos en la Constitución Política, por lo que se puede decir que la libertad de configuración del Congreso y de las decisiones políticas del Presidente de la República son relativas pues se encuentran estrictos límites en el respeto a los derechos fundamentales.

De acuerdo con lo anterior, es claro que la Política Criminal del Estado debe ser un sistema coherente de conocimientos que permita la toma de decisiones en torno al fenómeno de la criminalidad en un momento histórico determinado. Por lo tanto, para que este proceso de toma de decisiones sea racional y eficiente se debe contar con apoyo teórico suficiente que sirva de fundamento a cada una de las reformas que se pretendan adelantar en materia criminal, lo que de por sí descarta la posibilidad de que se tomen decisiones que solo correspondan a circunstancias coyunturales.

Es esta visión de Conjunto la que ha llevado al Gobierno y al Congreso a diseñar un organismo que se encargue de analizar la realidad colombiana en materia de delincuencia para generar estrategias para su control y sanción.

En efecto, en la actualidad existe el Consejo Superior de Política Criminal (Ley 888 de 2004) que es el encargado de regular este tema; sin embargo, como es harto notorio, una política criminal sistemática en Colombia es inexistente, lo cual se evidencia en la incesante expedición de normas jurídicas reformatorias de los Códigos Penal y de Procedimiento Penal ausentes de fundamentos serios o de estudios que las avalen.

Parece que en Colombia el único asomo de política en esta materia está representado en la caótica legislación tendiente a desmontar los beneficios o garantías de los procesados y el endurecimiento de penas para ciertos delitos con la intención de generar

¹ Entre otras las siguientes Sentencias: C-093 de 1993, C-344 de 1995, C-345 de 1995, C-198 de 1997, C-327 de 1997, C-227 de 1998, C-599 de 1998, C-646 de 2001 y C-873 de 2003.

² S. C-936 de 2010.

en la sociedad un dudoso sentimiento de seguridad ya que muchas de estas soluciones legislativas no están diseñadas para proteger de forma efectiva bienes jurídicos.

Junto a esta tendencia de utilizar el derecho penal como mecanismo simbólico que no consulta las verdaderas causas de la criminalidad se encuentra la instrumentalización política de las herramientas penales como estrategias de conservación del poder.

Ante este diagnóstico es pertinente un sistema institucional que de forma permanente y de manera vinculante determine la ruta a seguir en materia legislativa penal. Si bien el Congreso, tiene un poder de configuración amplio en este tema, no es menos cierto que la política criminal implica la colaboración de las demás ramas del poder público y en este sentido quien tiene el liderazgo es el presidente de la República, aunque no de forma privativa, así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-646 de 2001).

De acuerdo con lo anterior, este esfuerzo de sistematización lo ha logrado consolidar el Congreso de la República en un proyecto de acto legislativo que en la actualidad se debate en el Congreso, en el cual se le otorga naturaleza constitucional a este órgano encargado de diseñar este tipo de políticas, con el fin de darle la trascendencia que se merece a esta delicada materia.

III. Observaciones del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria sobre los Proyectos de ley número 3 de 2011 Senado; número 33 de 2011 Senado y número 43 de 2011 Senado

Proyecto de ley número 3 de 2011 Senado

Descripción del proyecto

1. Se adiciona a la Ley 599 de 2000, en su Libro II Parte Especial “De los delitos en particular”, en el Título I “Delitos contra la Vida y la Integridad Personal”, un Capítulo 9º con el nombre “Del maltrato a los niños, niñas y adolescentes”, con 13 artículos, entre tipos penales y circunstancias modificatorias de las penas.

2. Como tipos penales nuevos se proponen los siguientes: “Maltrato a los niños, niñas y adolescentes (artículo 134A), con un párrafo, que explica el significado de las acciones que se propone penalizar.

3. Debe decirse que acciones típicas que se describen ya existen. En concreto corresponden al delito de lesiones personales, que se clasifican y separan por su resultado lesivo. Así, el evento de “incapacidad por maltrato” (artículo 134B) corresponde al tipo básico de “incapacidad para trabajar o enfermedad”, para el que se propone modificar el término de incapacidad médica.

4. El tipo nuevo “deformidad física” (artículo 134C), corresponde al original del artículo 113 del C. P., lesiones personales con deformidad física.

5. El tipo “perturbación funcional de órgano o miembro” (artículo 134D), corresponde al contemplado en el artículo 114 del C. P.

6. La conducta de “perturbación psíquica” (artículo 134E), corresponde a la original del mismo nombre (artículo 115 del C. P.).

7. La “pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro”, (artículo 134F) corresponde al del mismo nombre (artículo 116).

8. El tipo “parto o aborto preterintencional” (artículo 134H) corresponde a su igual del artículo 118 del C. P., con la diferencia de que el tipo básico se refiere a “una mujer” y en el nuevo tipo el sujeto pasivo es “una niña o adolescente”.

En primer lugar el Consejo expone los argumentos generales con relación a las tendencias actuales en materia de política criminal en Colombia y pone de manifiesto la necesidad de “racionalizar la producción legislativa en materia penal” que en nuestro medio ha generado una evidente inflación normativa que no responde a las necesidades sociales y que por lo general corresponde a situaciones coyunturales. Esta producción desmedida de normas penales ha desdibujado la naturaleza fragmentaria y de último ratio que tiene el derecho penal en un Estado democrático de derecho.

Para el Consejo Superior de Política Criminal en la redacción de los proyectos relacionados no se tuvo en cuenta el estado actual de las normas penales ni todas sus consecuencias, además de carecer de estudios académicos y empíricos que sustenten las propuestas.

De acuerdo con dicho organismo la proyección de normas penales debe contar por un lado con una argumentación de tipo normativa en la que se demuestre el porqué una regulación existente no es adecuada para la protección de un determinado bien jurídico y las razones que justifican la adopción de la nueva medida frente a otras salidas o soluciones plausibles. Por lo tanto, se debe aportar un argumento de necesidad de la medida y probar el fracaso de otras herramientas menos gravosas que pueden cumplir con el mismo fin. Por otro lado, de acuerdo con el concepto en mención, las propuestas en esta materia deben estar precedidas de estudios empíricos que le den soporte a la argumentación jurídica y que permitan vislumbrar posibles consecuencias, como por ejemplo, el impacto de las medidas penales en el sistema carcelario.

Con relación al contenido de la normativa propuesta en el Proyecto de ley número 03 de 2011 Senado, el Consejo Superior de Política Criminal recomienda a la Comisión desistir en su aprobación por los argumentos que los ponentes apoyamos y que nos permitimos transcribir:

a) *La propuesta del proyecto consiste en duplicar un capítulo ya existente en ese mismo título, esto es, el Capítulo Tercero “De las lesiones personales”, lo que además de innecesario, genera problemas de tipicidad, que en la práctica acarrearía dificultades para los destinatarios de las normas y quienes están llamados a su aplicación e interpretación;*

b) *Como producto de la falta de sistematicidad, se pasa por alto que el Código Penal vigente contempla, en su artículo 119, circunstancias de agravación punitiva aplicables a los capítulos uno, dos y tres del Título I, “De los delitos contra la vida y la integridad personal”, para aquellas conductas cometidas contra menores de 14 años. Dichos márgenes punitivos, ya modificados por las agravantes, se han*

visto ampliados, además, por efecto de la entrada en vigencia de la Ley 890 de 2004. Lo anterior implica que con la modificación propuesta en este proyecto de ley, lo que realmente se está consiguiendo es un trato más benigno al agresor de niños, niñas y adolescentes, pues las penas contempladas en la modificación propuesta son menores a las que actualmente están previstas en el Código Penal.

*Dicho en términos concretos y citando un ejemplo para aclarar este punto: de aprobarse el proyecto analizado, un delito como el de pérdida anatómica de un órgano o miembro tendría una punibilidad menor a la que actualmente está establecida en el Código Penal para esa misma conducta. En efecto, el proyecto consagra una pena para este delito de **6 a 16 años**; sin embargo, actualmente en nuestra legislación penal este mismo delito tiene una pena que oscila entre los **8 años como mínimo y 20 años como máximo**. Lo anterior, sin tener el agravante mencionado de que trata el artículo 119 del C. P., el cual establece que las penas **se aumentarán en el doble** cuando las conductas se cometan en niños, niñas y menores de 14 años, lo cual quiere decir que la pena a imponer actualmente, sin la reforma pretendida, cuando la víctima de este delito sea un menor de 14 años **será de 16 a 40 años** de prisión. Es decir, la protección dada al bien jurídico actualmente es mayor que la se espera obtener con el proyecto.*

Lo antes mencionado, además, refleja que ya existe sanción más que severa para estas conductas.

Proyecto de ley número 33 de 2011 Senado

Descripción del proyecto

Busca sancionar algunos comportamientos cometidos contra los Adultos Mayores de 60 años, modificando el Código Penal, de la siguiente forma:

1. Como calificante del sujeto pasivo de los tipos penales que se proponen, se señala la condición de que la persona sea “mayor de 60 años”.

2. Se adicionan como conductas punibles, las siguientes: “maltrato físico” (artículo 230B) que se sanciona con prisión de 16 a 32 meses y multa; “maltrato emocional o psicológico” (artículo 230C) sancionada con arresto de 6 a 8 meses y multa; “maltrato por descuido, negligencia o abandono” (artículo 230D) sancionado con arresto de 8 a 12 meses y multa; “maltrato económico, financiero y patrimonial” (artículo 230E) que se sanciona con prisión de 24 a 32 meses y multa.

3. El artículo 230D contiene un párrafo referido al abandono de persona mayor “*por parte de la institución a la que le corresponde su cuidado*” que se sanciona con cancelación de permisos, conceptos favorables de funcionamiento o autorizaciones de funcionamiento más multa, y atribuye al juez penal la valoración, con el referente del sistema de calidad y los estándares de promoción y protección social de personas mayores de edad.

4. El artículo 230D inciso 2°, contiene circunstancias de agravación para el arresto que contempla, en el doble, para el “cuidador, tutor, guardador” que deje de proveer de los cuidados al adulto mayor, a sabiendas de que por sí mismo no puede proveérselos. El artículo 230E, agrava la pena de prisión “en la

mitad”, cuando el adulto mayor haya sido inducido a firmar documentos como testamentos o autorizaciones.

5. Finalmente tiene un artículo 5° (nuevo, porque no tiene referencia al Código Penal) que introduce “el arresto” como pena principal, y establece estas condiciones: (i) solo generará antecedente cuando haya sido reiterada por 3 veces; (ii) señala como lugar de cumplimiento la estación de policía del domicilio del sentenciado; (iii) crea el “arresto domiciliario” como sustitutiva, en las condiciones del artículo 38, numerales 2, 3, 4 y 5 del Código Penal.

Sobre este proyecto el Consejo Superior de Política Criminal sostiene que a pesar de que su exposición de motivos se dice buscar la protección de los adultos mayores las propuestas que contiene la iniciativa no corresponden con la protección del bien jurídico que se quiere salvaguardar.

Por otro lado, llama la atención el Consejo que la propuesta contiene de manera antitécnica la regulación del arresto mientras en el código no lo establece como pena principal ni accesoria (artículo 35) y cuando se lo menciona lo cataloga como una pena sustitutiva (artículo 36) lo que quiere decir que necesita, para poderse aplicar, la imposición de la multa. Además el Código no contempla arresto domiciliario como lo propone el proyecto quitándole coherencia a lo proyectado por el legislador del año 2000. También sostiene el Consejo que aun existiendo el arresto en nuestra legislación el hecho de disponer que el mismo se llevará cabo en estaciones de policía, vulnera la Constitución máxime cuando las penas de arresto señaladas son de 6 y 8 meses.

Con relación a la redacción del tipo penal el Consejo presentó sus objeciones así:

Ahora bien, cabe anotar que el artículo 230 del proyecto adolece de una indeterminación general y serios problemas de redacción. En efecto, esta propuesta de norma dispone: “El que aprovechándose de la condición de la Persona Mayor, con 60 años de edad o más, le dé mal uso, explotación o apropiación, que le genere daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o falsificación de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes valores, derechos o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades, incurrirá en prisión de 24 a 32 meses y en multa de 10 a 20 salarios mínimos legales mensuales”. La redacción de este artículo además de imprecisa, con los problemas de tipicidad que esto acarrea, tiende a confundir el sujeto pasivo de la conducta con el objeto material.

Además, este nuevo delito tiene señalada una pena menor que aquellas previstas para delitos como la estafa, el abuso de confianza, la extorsión, con márgenes de punibilidad más altos que podrían agravarse cuando concurran algunas de las circunstancias previstas en el Código, lo cual implica que la supuesta protección pretendida por el proyecto no lograría concretarse en la práctica.

Proyecto de ley número 43 de 2011 Senado

Descripción del proyecto

Erige en conductas punibles algunas relacionadas con “los niños y niñas víctimas del conflicto armado”, así:

1. Se modifican los límites punitivos tasados en el artículo 135 “Homicidio en persona protegida”, incrementando la pena corporal, tanto el máximo como el mínimo; también la pena pecuniaria y la accesoria de inhabilidad. Se introduce un 2º inciso, incrementando la pena, “cuando la víctima fuese menor de edad”.

2. Se adiciona el artículo 136, “Lesiones en persona protegida” con un 2º inciso, incrementando la sanción en la mitad. La pena básica está dada por los delitos relacionados con las “lesiones personales”.

3. Se modifica la pena principal y las accesorias y se adiciona un párrafo al artículo 137 “Tortura en persona protegida”, así: La pena corporal se incrementa el mínimo en 40 meses y el máximo en 120 meses. En cuanto al párrafo –que en realidad es un 2º inciso–, incrementa la pena en la mitad, cuando la víctima sea menor de edad.

4. Se incrementan la pena principal y las accesorias para el tipo del artículo 141 “Prostitución forzada o esclavitud sexual”.

5. Se incrementan las penas principales y accesorias señaladas en el artículo 146 “Tratos inhumanos y degradantes y experimentos biológicos en persona protegida”, y se adiciona un 2º inciso, con agravante de pena corporal, cuando la víctima sea menor de edad.

6. Se modifica el artículo 162 “Reclutamiento ilícito” para el evento del reclutamiento de menores de edad; se introducen calificantes de la conducta ilícita eliminando la escena militar de “hostilidades y acciones armadas” –típicas del Derecho Internacional Humanitario–, y modifica los límites de la pena física.

Para el Consejo Superior de Política Criminal el problema central del proyecto está en la punibilidad:

Ya que además de ser desproporcionada en muchos de sus artículos, en la modificación propuesta al artículo 135 del C. P., “Homicidio en persona protegida” la reforma implicaría que los márgenes establecidos en el artículo actualmente vigente superarían los límites constitucional y legalmente permitidos por nuestro ordenamiento jurídico. Así, con la modificación pretendida por el proyecto, este delito tendría un mínimo de 60 años y un máximo de 75 años, cuando es claro que el máximo posible de una pena en nuestro país es de 60 años.

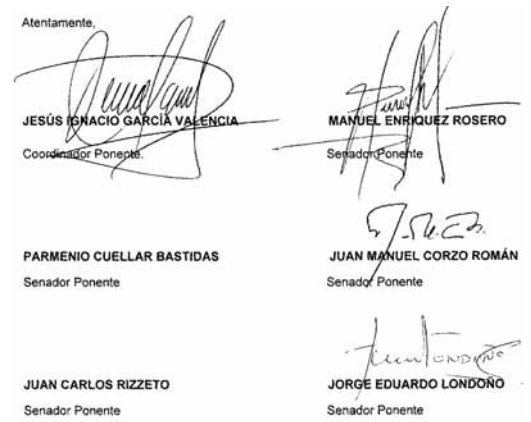
IV. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria recomienda por su inconveniencia no tramitar los Proyectos de ley número 3 de 2011 Senado; número 33 de 2011 Senado y número 43 de 2011 Senado, observación que será acogida por esta Comisión de Ponentes.

V. Proposición final

Por las anteriores consideraciones solicitamos a la honorable Comisión Primera del Senado de la República archivar el Proyecto de ley número 03 de 2011 Senado, por medio de la cual se establece el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser criados, cuidados y formados sin ningún tipo de maltrato y se dictan otras disposiciones, acumulado con los Proyectos de ley número 33 de 2011 Senado, por la cual se adiciona la Ley 599 de 2000 o Código Penal; Proyecto de ley número 43 de 2011 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 599

de 2000, relacionado a los niños y niñas víctimas del conflicto armado. Asimismo se procede a des-acumular los Proyectos de ley número 44 de 2011 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para eliminar la prescripción de la acción penal contra las conductas punibles de genocidio, crímenes de lesa humanidad u otros actos; Proyecto de ley número 130 de 2011 Senado, por la cual se modifica el artículo 376 del Código Penal, los cuales serán tratados en ponencia separada.



CONTENIDO

Gaceta número 948 - Miércoles, 7 de diciembre de 2011

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Informe de ponencia para segundo debate, Texto propuesto y Texto aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República al Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2011 Senado, 094 de 2011 Cámara, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate y Texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda Constitucional Permanente Senado de la República al Proyecto de ley número 114 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Interamericano sobre Permiso Internacional de Radioaficionado”, adoptado el 8 de junio de 1995 en Montrouis, República de Haití, y el “Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el Permiso Internacional de Radioaficionado”, adoptado el 10 de junio de 2003 en Santiago, República de Chile.	22
Informe de ponencia para primer debate en Senado de la República al Proyecto de ley número 03 de 2011 Senado, por medio de la cual se establece el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser criados, cuidados y formados sin ningún tipo de maltrato y se dictan otras disposiciones, acumulado con los Proyectos de ley número 33 de 2011 Senado, por la cual se adiciona la Ley 599 de 2000 o Código Penal, Proyecto de ley número 43 de 2011 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relacionado a los niños y niñas víctimas del conflicto armado, Proyecto de ley número 44 de 2011 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para eliminar la prescripción de la acción penal contra las conductas punibles de genocidio, crímenes de lesa humanidad u otros actos, Proyecto de ley número 130 de 2011 Senado, por la cual se modifica el artículo 376 del Código Penal.	24