

Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR)

Universidad Nacional de Colombia

Ley 1424 de 2010: antecedentes, contexto y aplicación en el ámbito de la Justicia Transicional en Colombia

Bogotá D.C., marzo de 2012



El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores, y no refleja necesariamente el punto de vista oficial de la embajada de Suecia en Colombia.



Ley 1424 de 2010: antecedentes, contexto y aplicación en el ámbito de la Justicia Transicional en Colombia

Todo proceso de paz implica un sin número de aristas que abarcan desde cuestiones culturales hasta implicaciones económicas. En este complejo abanico, las consideraciones jurídicas son especialmente importantes, pues gracias a estas, las víctimas y la sociedad en su conjunto acceden a estándares que propicien la verdad, la justicia, la reparación, la reconciliación y la garantía de no repetición. Así mismo, los soportes jurídicos remiten a las organizaciones armadas ilegales pueden encontrar garantías para su desmovilización y retorno a la legalidad.

1. Marco Jurídico del DDR para las organizaciones de Autodefensas

El Acuerdo de Santa Fe de Ralito, firmado el 15 de julio de 2003, dio la posibilidad a 31.671 combatientes de 34 estructuras de las Autodefensas, más los anillos de seguridad, para desmovilizarse, en 37 ceremonias, que iniciaron en noviembre de 2003 y finalizaron en agosto de 2006¹. Las negociaciones, acuerdos y desmovilizaciones tuvieron la Ley 782 de 2002 como base normativa, con la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999. Desde ese entonces, se proyectaba acudir a los estándares de la Justicia Transicional para facilitar el tránsito de una situación de conflicto armado hacia la consecución de la paz.

Para cobijar con beneficios jurídicos al conjunto de desmovilizados de las estructuras de Autodefensas, se acudió a lo estipulado por las Leyes 782 de 2002 y posteriormente, a partir del 25 de julio de 2005, a la Ley 975 de 2005, denominada de Justicia y Paz. La Ley 782 concede beneficios jurídicos para los

¹ Para una presentación sobre este proceso ver: “Estructuras de Autodefensas y Proceso de Paz en Colombia” publicado en: <http://www.observatoriioddr.unal.edu.co>.(Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, 2012).



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI

OBSERVATORIO DE PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN - ODDR

delitos de concierto para delinquir simple; utilización ilegal de uniformes e insignias; instigación para delinquir; así como fabricación, tráfico y porte de armas y municiones. Quienes han sido responsabilizados de delitos no contemplados en la Ley 782, con ocasión a su pertenencia al grupo armado ilegal, y realizados antes del 25 de julio de 2005, fueron postulados por el Gobierno Nacional a los beneficios de la Ley 975.

El Artículo 71 de la Ley de Justicia y Paz planteó que quienes hacían parte de organizaciones de Autodefensa y afectaban el orden constitucional y legal incurrieran en el delito de sedición. Para este caso, se estableció que la pena sería la misma prevista para la rebelión. Sin embargo, el 18 de mayo de 2006, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-370, declaró este artículo inexecutable con efectos a partir de esa fecha. Para ese momento, se habían realizado 36 ceremonias de desmovilización colectiva de estructuras de Autodefensas. Al momento de la expedición de la Ley 975 de 2005, se habían desmovilizado 12 de las 34 estructuras, con 5.898 personas, es decir, el 18% del total que se desmovilizarían hasta el 16 de agosto de 2006.

La inseguridad jurídica generada ante la incertidumbre por el devenir de los procesos jurídicos cuestionó el respeto por el principio de confianza legítima, inscrito en el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia que acompañó los procesos de negociación, desarme y desmovilización colectiva.

El 11 de julio de 2007, ya realizadas todas las desmovilizaciones colectivas de Autodefensas, la Corte Suprema de Justicia limitó la posibilidad de aplicar a los desmovilizados de esas estructuras los beneficios de indulto, resolución inhibitoria, resolución de preclusión de la instrucción y cesación de procedimiento contemplados para los delitos políticos en la Ley 782 (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal, 2007).



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI

OBSERVATORIO DE PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN - ODDR

A partir de este momento, se empieza a hablar en el país de un “limbo jurídico” de los desmovilizados de Autodefensas, específicamente, de aquellos que no se encontraban vinculados con delitos de interés del Derecho Penal Internacional.

Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 10 de abril de 2008, calificó la “pertenencia” a los grupos de Autodefensas como concierto para delinquir agravado, determinándolo como un delito de lesa humanidad. Esta situación generó debates jurídicos que cuestionaban la vulneración al principio de legalidad estipulado en el artículo 29 de la Constitución Política y en varios instrumentos jurídicos internacionales aplicables en Colombia. (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal , 2008).

A este respecto, durante un tiempo se hizo referencia a 19.000 exintegrantes de las Autodefensas en un “limbo jurídico”. Esta cifra ha estado sujeta a un ejercicio de sumas y restas; algunos restan los muertos y las personas que están en procesos en la Justicia Ordinaria y hablan de 17.000. Las cifras siguen variando con el paso de los meses.

En un intento por resolver esa situación jurídica, se promulga la Ley 1312 de 2009, la cual permitía la aplicación del Principio de Oportunidad a los desmovilizados de las organizaciones de Autodefensa, mecanismo utilizado en el proceso penal ordinario. Esta ley nunca pudo aplicarse, dado que no se estableció el procedimiento correspondiente. La Corte Constitucional la declaró inexecutable, en noviembre de 2010, mediante la sentencia C-936. Como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad, según lo informó el Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, en noviembre de 2010, se habían emitido cerca de 800 órdenes de captura a desmovilizados de las Autodefensas, muchos de los cuales estaban vinculados al programa de reintegración.(Revista Semana, 2010).



2. Ley 1424 de 2010

Como un nuevo intento de solución, y ante la necesidad de que los desmovilizados de las autodefensas pudieran seguir con su proceso de reintegración, el Congreso de la República aprobó el 29 de diciembre de 2010, la Ley 1424, “por la cual se dictan disposiciones de Justicia Transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones”. (Congreso de la República, 2010).

Esta Ley aplica para aquellos desmovilizados “que hubieran 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, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal”. (Congreso de la República, 2010).

La Ley contempla la posibilidad de acceder a los beneficios jurídicos de “suspensión de las órdenes de captura” y de “suspensión condicional de la ejecución de la pena”. Con el fin de concretar estos beneficios, la Ley describe los requisitos y las partes que intervienen en su ejecución.

La autoridad judicial competente decidirá, de conformidad con los requisitos establecidos en la presente ley, a petición del Gobierno Nacional, a través de la Alta Consejería para la Reintegración o quien haga sus veces, la suspensión condicional de la ejecución de la pena por un período equivalente a la mitad de la condena establecida en la Sentencia, una vez se verifique el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Encontrarse vinculado al proceso de Reintegración Social y Económica dispuesto por el Gobierno Nacional.



2. Estar cumpliendo su ruta de reintegración o haber culminado satisfactoriamente este proceso.
3. No haber sido condenado por delitos dolosos cometidos con posterioridad a la fecha en que haya sido certificada su desmovilización. (Congreso de la República, 2010).

Una vez concedido este beneficio, el desmovilizado se compromete con el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

1. Informar todo cambio de residencia.
2. Comparecer personalmente ante la autoridad judicial que vigile el cumplimiento de la sentencia, cuando fuere requerido para ello.
3. No salir del país sin previa autorización del funcionario que vigile la ejecución de la pena.
4. Observar buena conducta. (Congreso de la República, 2010).

Para los casos en que el desmovilizado sea objeto del beneficio de suspensión condicional de la ejecución de la pena, por un período equivalente a la mitad de la condena establecida en la Sentencia, debe acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Haber suscrito el Acuerdo de Contribución a la verdad y la Reparación, así como estar vinculado al proceso de reintegración social y económica dispuesto por el Gobierno Nacional y estar cumpliendo su ruta de reintegración o haber culminado satisfactoriamente dicho proceso.
2. Ejecutar actividades de servicio social con las comunidades que los acojan en el marco del proceso de reintegración ofrecido por el Gobierno Nacional.
3. Reparar integralmente los daños ocasionados con los delitos por los cuales fue condenado dentro del marco de la presente ley, a menos que se demuestre que está en imposibilidad económica de hacerlo.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI

OBSERVATORIO DE PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN - ODDR

4. No haber sido condenado por delitos dolosos cometidos con posterioridad a la fecha en que haya sido certificada su desmovilización.
5. Observar buena conducta en el marco del proceso de reintegración.
(Congreso de la República, 2010).

Como una novedad, la Ley 1424 establece un “Acuerdo de contribución a la verdad histórica y la reparación” entre el Presidente de la República o su delegado y cada uno de los desmovilizados que lo suscriben:

El Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación es un instrumento de transición para poner en vigor los principios de verdad, justicia y reparación como complemento a los instrumentos jurídicos que se han establecido para tal efecto, y contribución al proceso de reconciliación nacional.(Congreso de la República, 2010).

Adicionalmente, introduce un “mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica, con el fin de recolectar, sistematizar, preservar la información que surja de los Acuerdos de contribución a la verdad histórica y la reparación, y producir los informes a que haya lugar”. (Congreso de la República, 2010).

El Gobierno nacional convocó con urgencia a la aprobación de esta nueva ley. Su llamado a nivel nacional e internacional para apoyar la reintegración, el papel protagónico otorgado a la Alta Consejería para la Reintegración (ACR), luego Agencia Colombiana para la Reintegración², dan cuenta del particular interés del gobierno de Juan Manuel Santos por consolidar los procesos de reintegración de los ex combatientes y de atender la necesidad de alcanzar la verdad, la reparación, la reconciliación y la reconstrucción de la memoria.

² El 3 de noviembre de 2011, mediante Decreto 4138 de 2011, se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se establecen sus objetivos y estructura.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI

OBSERVATORIO DE PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN - ODDR

La Ley 1424 fue objeto de varias demandas de inconstitucionalidad radicadas por colectivos de abogados y por el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, que reclamaban la violación del derecho de las víctimas a la justicia y la reparación.

Según la ACR, la Ley 1424 está dirigida: “a los llamados desmovilizados ‘rasos’ de las AUC, que se hicieron su salida de los grupos después de 2003 y que estaban en una especie de limbo jurídico, a raíz de fallos de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional”.(Congreso de la República, 2010). La invitación se extendió a todos los participantes de la ACR, a quienes ya habían culminado su proceso de reintegración y se habían “graduado”, a otros que no lo habían iniciado o se habían retirado y también a quienes se encontraban en establecimientos penitenciarios y carcelarios, como consecuencia de sus procesos en la justicia ordinaria. Así mismo, la invitación incluyó a desmovilizados de organizaciones guerrilleras.

Con el fin de vincular a los desmovilizados al procedimiento se realizó una amplia convocatoria que culminó el 28 de diciembre de 2011. La ACR precisa el número de desmovilizados que cobijaría la ley:

Entre 2003 y 2006 se desmovilizaron 35.308 integrantes de las AUC. De ellos, 26.444 eran objeto de los beneficios de la Ley 1424 de 2010. Esa cifra resulta de descontar los desmovilizados que se postularon a la Ley de Justicia y Paz, 975 de 2005, los fallecidos, condenados y aquellos que perdieron los beneficios socioeconómicos de la ACR por incumplimiento al proceso de reintegración y los que fueron desvinculados siendo menores de edad. (Presidencia de la República, 2011).

Según el Director de la Agencia Colombiana para la Reintegración: “un total de 24.600 personas, de las 26.800 que podían hacerlo, respondieron el llamado”.(Agencia Colombiana para la Reintegración, 2012).



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI

OBSERVATORIO DE PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN - ODDR

Luego de la promulgación de la Ley 1424 de 2010, se han expedido varios decretos que la reglamentan.

El Decreto 2244 de 2011 “Por el cual se adicionan unas funciones al Centro de Memoria Histórica y se dictan otras disposiciones” determina las funciones del Centro de Memoria Histórica, estableciendo el “carácter no judicial y no sancionatorio” de éste, incluye disposiciones sobre el acceso a la información, indica la excepción al deber de denuncia por parte de los funcionarios del Centro de Memoria Histórica y contempla la protección de los entrevistados. (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).

El Decreto 2246 de 2011 “Por el cual se modifica la estructura de la Procuraduría General de la Nación” y el Decreto 2247 del mismo año “Por el cual se modifica la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación” adecúan y adicionan las funciones de la Procuraduría General de la Nación para atender los procesos contemplados en la Ley 1424.(Presidencia de la República de Colombia, 2011).

El Decreto 2248 de 2011 “Por el cual se modifica la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación”, adecúa la planta de personal de la Fiscalía para fortalecer los procesos de la Ley 1424.(Presidencia de la República de Colombia, 2011).

El Decreto 2601 de 2011 “Por el cual se reglamenta la Ley 1424 de 2010”, determina el objeto y el ámbito de aplicación del Acuerdo de contribución a la verdad histórica y la reparación; indica los beneficios jurídicos ofrecidos a los desmovilizados e introduce las causales de exclusión o pérdida de beneficios, entre otras disposiciones. (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI

OBSERVATORIO DE PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN - ODDR

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-771 del 13 de octubre de 2011, declaró la exequibilidad de la Ley 1424 y precisó el ámbito de aplicación de los mecanismos de Justicia Transicional previstos en esa Ley, de conformidad con la Constitución Política. Esta sentencia indicó que el proceso enmarcado en la Ley 1424, implica “una acción penal formal, dentro de todos los parámetros del debido proceso, con el reconocimiento de las víctimas y sus derechos”. Ratificó los beneficios jurídicos de suspensión de las órdenes de captura o la suspensión condicional de la ejecución de la pena que se hubiere impuesto. En su análisis, la Corte precisó que la información brindada por el desmovilizado no puede ser utilizada en su contra. Con respecto a la información que comprometa a terceros, definió las situaciones que permiten éstos beneficios:

Ciertamente, existen dos situaciones claramente identificadas, en las que sin contravenir la preceptiva superior, terceras personas distintas a quien suscribe el *Acuerdo* podrían ser beneficiarios de la garantía prevista en el segmento normativo aquí analizado. Estas situaciones atañen, de una parte, a los demás sujetos distintos al declarante, a quienes se refiere el artículo 33 de la carta política, esto es, el cónyuge o compañero permanente y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil; y de otra, a los demás personas que sin estar conectadas en la forma antes indicada con quien ha provisto la información mediante la suscripción de un *Acuerdo*, compartan con aquél la condición de desmovilizados, del mismo grupo. (Corte Constitucional, 2011).

Así mismo, la Corte Constitucional hizo precisiones sobre la implicación de los demás terceros, indicando la posibilidad de comprometerlos en procesos jurídicos:

[...] cuando se trata de terceros, [...], no existe en realidad ningún tipo de justificación constitucional para que esa información recaudada bajo los



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI

OBSERVATORIO DE PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN - ODDR

derroteros de los artículos 2° y 3° de la Ley 1424 de 2010, no pueda ser empleada contra ellos. (Corte Constitucional, 2011).

La implementación de la Ley 1424 de 2010 ha generado múltiples inquietudes en los desmovilizados, las víctimas, los operadores jurídicos, entidades gubernamentales con competencia en la atención de procesos de DDR, y, en general, en quienes manifiestan interés en la implementación de mecanismos de Justicia Transicional en el país. Son diversos los temas que se formulan con ocasión de su implementación, entre los cuáles se destacan; La especificación sobre quiénes acudieron a la convocatoria; los alcances jurídicos que tiene la descripción de los hechos relatados por parte de los desmovilizados; El término para la ejecución de los procesos de investigación y juzgamiento; La precisión sobre quienes intervienen en los mismos; Los mecanismos especificados para la implementación de las “medidas de reparación” contempladas en la ley; Los procedimientos para la creación de medidas no judiciales, que propendan por la construcción de la Verdad y la Memoria Histórica.



Bibliografía

Agencia Colombiana para la Reintegración. (2012, febrero 21). *Director de la ACR resolvió inquietudes sobre Ley 1424*. Recuperado el marzo de 2012, de <http://www.reintegracion.gov.co/Es/prensa/noticias/Paginas/120221b.aspx>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1997, diciembre 26). Ley 418 de 1997. *Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*.

Congreso de la República de Colombia. (1999, diciembre 23). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (2002, diciembre 23). Ley 782 de 2002. *Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones*.

Congreso de la República de Colombia. (2005, julio 25). Ley 975 de 2005. *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*.

Congreso de la República de Colombia. (2009, julio 9). Ley 1312 de 2009. *por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el Principio de Oportunidad*.

Congreso de la República de Colombia. (2010, diciembre 29). Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.



Corte Constitucional. (2006). Sentencia C - 370. *Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3, 5, 9, 10, 11.5, 13, 16, 17, 18,19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31,34, 37 numerales 5 y 7, 46, 47, 48, 54, 55,58, 62, 69, 70 y 71 de la Ley 975 de 2005.*

Corte Constitucional. (2010, noviembre). *Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 17 y el párrafo 3° del artículo 2 de la Ley 1312 de 2009, “Por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004, en lo relacionado con el principio de oportunidad”.*

Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-771 . *Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1°, 4°, 6° y 7° (todos parcialmente) de la Ley 1424 de 2010.*

Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal . (2008, abril 10). Proceso No. 29472.

Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal. (2007, julio 11). Proceso No. 26945.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2011, julio 19). Decreto 2601. *Por el cual se reglamenta la Ley 1424 de 2010.*

Ministerio del Interior y de Justicia. (2011, junio 28). Decreto 2244. *Por el cual se adicionan unas funciones al Centro de Memoria Histórica y se dictan otras disposiciones.*

Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración . (2012, febrero). Estructuras de Autodefensas y Proceso de Paz en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Presidencia de la República. (2011, diciembre 29). *Guía de la Ley 1424 de 2010 y sus beneficios* . Obtenido de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Diciembre/Paginas/20111229_03.aspx

Presidencia de la República de Colombia. (2011, junio 28). Decreto 2246. *Por el cual se modifica la estructura de la Procuraduría General de la Nación.*



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI

OBSERVATORIO DE PROCESOS DE DESARME, DESMOBILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN - ODDR

Presidencia de la República de Colombia. (2011, junio 28). Decreto 2248. *Por el cual se modifica la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.*

Revista Semana. (2010, noviembre 24). Recuperado el noviembre de 2011, de <http://www.semana.com/nacion/paras-rasos-principio-oportunidad-hara-gobierno/147827-3.aspx>