

BULLETS REFORMA A LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ**1. Objetivo general:**

Desarrollar una estrategia de justicia transicional que dé coherencia a los diferentes instrumentos jurídicos y permita el cierre de los capítulos del conflicto armado interno.

2. Objetivos específicos:

- Asegurar la legitimidad (nacional e internacional) del proceso
- Cumplir con los compromisos asumidos por el Gobierno (seguridad jurídica y confianza legítima)
- Satisfacer de manera efectiva los derechos de las víctimas sin generar expectativas que no se puedan cumplir
- Diferenciar la justicia ordinaria de la justicia transicional
- Dar coherencia a los distintos instrumentos de justicia transicional
- Retomar la confianza para futuros procesos de paz

3. Principales logros de la reforma:**a. Transformación del enfoque**

- Autoriza al Fiscal a establecer criterios de priorización para concentrarse en la investigación de los patrones de macro-criminalidad
- Obliga a la Fiscalía a diseñar Plan integral de investigación priorizada
- Promueve la investigación de patrones de macro-criminalidad en lugar de hechos aislados
- Potencia las normas en materia de extinción dominio y medidas cautelares para la hacer más efectiva la persecución de bienes
- Permite la realización de versiones libres colectivas
- Establece que la participación en programa especial de reintegración es obligatoria para postulados
- Crea causales de exclusión del proceso para hacer más estricto los requisitos de colaboración efectiva con el proceso

b. Celeridad

- Establece causales de exclusión del proceso de justicia y paz
- Bienes deben estar "saneados" para ingresar al Fondo de Reparación que sólo recibirá bienes con vocación reparadora
- Concentra 3 audiencias en 1
- Reglamenta la renuncia voluntaria del proceso
- Elimina recurso de reposición en decisiones de fondo

c. Articulación con los demás instrumentos de justicia transicional

- Envía el régimen de reparación integral a la ley de víctimas, permitiendo que las víctimas conozcan la verdad y tengan acceso a la justicia, pero remitiendo la reparación misma a los programas administrativos
- Autoriza el flujo de información entre la Fiscalía y el Centro de Memoria Histórica para potenciar las relaciones entre la verdad judicial y la memoria histórica

d. Postulaciones

- Cierra las postulaciones. Quien no levante la mano antes del 31 de diciembre de 2012 no podrá ser postulado.

e. Vigencia

- Para desmovilizados colectivos, la Ley se aplica a hechos ocurridos con anterioridad a la fecha de su desmovilización
- Para desmovilizados individuales, la Ley se aplica a hechos ocurridos con anterioridad a su desmovilización pero en todo caso anteriores al 31 de diciembre de 2012

4. Principales temas de discusión que requieren mayor explicación

a. Sustitución de la medida de aseguramiento (Art. 19 del proyecto, 18A de la Ley 975)

- El proyecto incluye una audiencia ante juez de control de garantías para evaluar, en casos particulares y de manera individualizada, cuándo procedería la sustitución de la medida de aseguramiento.
- 7 años después de la entrada en vigencia de la Ley de Justicia y Paz sólo se ha proferido sentencia contra 14 postulados. De ahí que haya 1433 postulados que se encuentran privados de la libertad, a la espera de ser condenados. La demora en los procesos y la existencia de mejores garantías en el sistema ordinario ha generado que más de 1600 postulados renuncien a los procesos de justicia y paz.
- De los 1433 privados de la libertad, se estima que cerca de 50 podrían acceder a esta medida en diciembre de 2014, y que a partir de entonces un promedio de 150 postulados cumplirán 8 años de privación de la libertad cada año, según la fecha de su ingreso al centro de reclusión del INPEC.
- Para quienes hayan sido privados de su libertad antes de la desmovilización colectiva, de acuerdo con la reforma, los 8 años se cuentan a partir de su postulación. Esto significa que quienes estaban privados de su libertad antes de las desmovilizaciones colectivas, sólo podrán solicitar la sustitución de la medida de aseguramiento a partir de agosto de 2014 ya que las primeras postulaciones se dieron en agosto de 2006.
- En los casos de las personas que fueron privadas de su libertad con posterioridad a las desmovilizaciones colectivas, los 8 años de privación de la libertad se cuentan a partir del ingreso al centro administrado por el INPEC, y por lo tanto se irán cumpliendo progresivamente a partir de 2014.
- **IMPORTANTE:** En todo caso, sólo podrían salir en libertad quienes también cumplan los demás requisitos:
 - Haber participado en las actividades de resocialización del INPEC;
 - Haber participado y contribuido al esclarecimiento de la verdad en las diligencias judiciales del proceso de Justicia y Paz;
 - Haber entregado los bienes para la reparación de las víctimas;
 - No haber cometido delitos dolosos, con posterioridad a la desmovilización.
- Si bien podría argumentarse que los desmovilizados pueden permanecer privados de la libertad hasta el tiempo máximo de la pena principal (entre 40 y 60 años), no es menos cierto que la expectativa con base en la cual estas personas confiaron en el Estado y en el proceso, y a partir de la cual decidieron confesar los hechos en los que participaron, está fundada en una pena privativa de la libertad de máximo 8 años.
- Adicionalmente, dado que salir en libertad será uno de sus principales intereses, es posible canalizar ese interés en un incentivo para la contribución efectiva al esclarecimiento de la verdad y de reparación de las víctimas. Y desincentivar el deseo de irse a la justicia ordinaria, donde la posibilidad de las víctimas de conocer la verdad se reduce.
- Adicionalmente la norma propuesta incluye un sistema de monitoreo por parte del juez de control de garantías, de tal forma que se suspenda la sustitución de la medida si el postulado deja de cumplir con sus obligaciones dentro del proceso.

b. Transformación del incidente de reparación integral en un incidente de identificación de las afectaciones causadas (Art. 23 del proyecto y 23 de la Ley 975)

- El proyecto de Ley incluye una serie de disposiciones para homologar el sistema de reparación judicial que venía funcionando a través del incidente de reparación integral, y el sistema de reparación administrativa que se consagró a través de la Ley de Víctimas.
- El diagnóstico de la forma en la que viene funcionando el Fondo para la Reparación de Víctimas nos llevó a la conclusión de que los bienes entregados por los postulados no son suficientes para pagar las reparaciones ordenadas en derecho por los Tribunales. Con ello lo que se genera es una falsa

expectativa a las víctimas, ya que se ordena una indemnización que nunca será satisfecha ni por el Estado (que según el art. 10 de la Ley 1448 de 2011 sólo responde solidariamente hasta el monto de la reparación administrativa) ni por los postulados (ya que si se tiene en cuenta que el 50% de los bienes entregados al Fondo se fueron en pagar la sentencia de Mampuján, beneficiando a un 0.4% del total de las víctimas, es claro que no hay suficientes bienes, y que existe una situación de desigualdad entre las víctimas).

- La experiencia internacional muestra que todos los países que han enfrentado violaciones masivas a los derechos humanos por un amplio período de tiempo se ven abocados a implementar programas administrativos de reparación masiva en marcos de justicia transicional, en donde la reparación integral entendida en términos judiciales, encuentra ciertos límites.
- La falta de una adecuada articulación entre las decisiones de justicia y paz y los programas de reparación administrativa ha generado que la reparación integral ordenada penalmente se esté concentrando exclusivamente en el componente indemnizatorio. Se suma a lo anterior que en las sentencias proferidas por los tribunales de justicia y paz se exhorta a diferentes entidades estatales a cumplir con diversas medidas presentadas como reparatorias, pero que en la práctica suponen el diseño de políticas públicas desarticuladas para cada sentencia.
- Por todo lo anterior el proyecto de ley propone una remisión expresa del componente de reparación integral a la Ley 1448 de 2011. Con ello se busca garantizar que el proceso de justicia y paz se concentre en esclarecer los patrones de macro-criminalidad y las afectaciones causadas a las víctimas, y que remita al programa administrativo de reparación de víctimas para que éstas sean reparadas de manera preferente y a través de las distintas medidas que garantizan la integralidad de la reparación.
- Adicionalmente el proyecto incluye una serie de medidas para fortalecer la capacidad de las instituciones de perseguir los bienes no entregados por los postulados, de tal forma que sea posible ampliar los recursos que entrarán al Fondo para reparar a todas las víctimas.

c. Vigencia y postulaciones

- Es muy importante aclarar que el proyecto de ley no está ampliando la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, sino que por el contrario está cerrando su aplicación.
- En primer lugar, cualquier persona que se haya desmovilizado con anterioridad a la vigencia de esta ley y quiera solicitar su postulación a justicia y paz deberá hacerlo antes del 31 de diciembre de este año. No podemos seguir permitiendo que las personas que se desmovilizaron hace 7 años hoy se acuerden de que cometieron crímenes atroces.
- En segundo lugar, en todo caso la ley sólo cubrirá hechos cometidos con anterioridad a la desmovilización de estas personas. Tal como estaba la ley 975 ésta sólo cubría hechos cometidos con anterioridad al 25 de julio de 2005, por lo cual quienes se desmovilizaron después de esa fecha (el 80% de los integrantes de los grupos paramilitares) estaba por fuera de la aplicación de la ley, por lo menos en su delito base de pertenencia a la organización que ha venido siendo tipificado como concierto para delinquir.
- En tercer lugar, en los casos de las desmovilizaciones futuras, la ley sólo cubrirá a los desmovilizados individuales, y en todo caso sólo por hechos cometidos con anterioridad a su desmovilización pero no posteriores al 31 de diciembre de 2012.

5. Las demás reformas importantes:

a. Derechos de las víctimas: modificación del artículo 6 y derogatoria de los artículos 7 y 8.

- El texto aprobado incluye la modificación de los artículos que hacían referencia a verdad, justicia y reparación, remitiendo la definición de estos conceptos a la consagrada en la Ley 1448 de 2011, con el propósito de lograr concordancia entre los diferentes instrumentos jurídicos de justicia transicional.

- Igualmente, se introduce una disposición que señala que las víctimas tendrán derecho a participar de manera directa o por intermedio de su representante en todas las etapas del proceso, con el objetivo de fortalecer la participación de las víctimas en justicia y paz. Lo anterior, responde a los diferentes diagnósticos de organizaciones de la sociedad civil que consideraron pertinente reforzar el mensaje de la participación de las víctimas en este proceso.
- Por último, se introduce una disposición que establece que la magistratura velará por la participación de las víctimas en cualquier etapa de proceso.

b. Eliminación del artículo sobre criterios de postulación

- El texto aprobado propone eliminar el artículo sobre criterios de postulación que fue introducido por el gobierno en el primer debate.
- Si bien estos criterios fueron incluidos para demostrar la rigurosidad con la que el gobierno participa en la aplicación de la ley, después de un análisis riguroso se llegó a la conclusión de que incluir estos criterios, cuando la misma reforma está cerrando las postulaciones, resulta inconveniente.
- Es posible advertir que el control de constitucionalidad sobre los criterios de postulación pueda plantear la ponderación entre los derechos fundamentales de los desmovilizados que buscan ser postulados y la discrecionalidad del gobierno para acceder a su petición, previendo resultados como que el juez cuestione la legalidad de las postulaciones efectuadas hasta el momento, o termine por condicionar las que puedan darse a futuro.
- Igualmente, al dejar legalmente establecidos unos criterios mínimos, el gobierno tendría que probar que el solicitante no los cumple para negar su petición, y a su turno, el solicitante podría alegar la satisfacción de los requisitos para insistir en su postulación, pasando así del ejercicio de una herramienta totalmente discrecional, al debate ante un juez.
- Por todas estas razones se excluye el artículo de criterios de postulación

c. Inclusión del deber de los postulados de contribuir con la reparación de las víctimas

- Teniendo en cuenta, como se explica antes, que el sistema de reparación de justicia y paz se homologa con el sistema de reparación consagrado en la Ley 1448, y por ende todo lo relacionado con la reparación de las víctimas pasa a este último sistema, se incluye un artículo que consagra expresamente el deber de los postulados de contribuir con la reparación integral de las víctimas.
- Este artículo nuevo da alcance a los requisitos de elegibilidad contemplados en los artículos 10 y 11 en relación con la entrega, denuncia y ofrecimiento de los bienes adquiridos por los postulados o por el grupo armado al que pertenecían, los cuales serán puestos a disposición de la Unidad de Víctimas o la Unidad de Tierras, según corresponda.
- Esta disposición no sólo refuerza la obligación de los postulados de entregar, denunciar u ofrecer los bienes sino que además envía un mensaje claro de fortalecimiento del sistema de persecución de bienes por parte de la Fiscalía General de la Nación.
- Igualmente, establece que aquél postulado que no cumpla con esta obligación quedará excluido de justicia y paz o perderá el beneficio de la pena alternativa, según corresponda.
- Asimismo, en este artículo se consagra que las víctimas que sean acreditadas en los procedimientos penales especiales de justicia y paz tendrán acceso preferente a los programas de reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011, por cuanto no resultaría razonable que aquellas víctimas que ya han tenido que esperar durante todo el proceso de justicia y paz para su reparación integral, entren a la “cola” de la reparación administrativa. En este sentido, las víctimas acreditadas en justicia y paz tienen preferencia para acceder a los programas de reparación integral administrativa ofrecidos en el marco de la Ley 1448.
- Por último, es importante resaltar que mediante este artículo se protegen los bienes que los postulados hayan adquirido como resultado del proceso de reintegración o de forma lícita con posterioridad a la desmovilización.

d. Terminación anticipada del proceso

- Dentro del artículo de formulación de imputación, se incluye la posibilidad de terminación anticipada del proceso. Teniendo en cuenta el cambio en el enfoque investigativo que introduce esta reforma a justicia y paz, se hace necesario contar con la posibilidad de terminar anticipadamente el proceso cuando los hechos por los que se impute al postulado hagan parte de un patrón de macro-criminalidad que ya haya sido esclarecido por alguna sentencia de justicia y paz de conformidad con los criterios de priorización.
- Esta disposición responde las observaciones de algunos magistrados de justicia y paz, así como organizaciones de la sociedad civil, que consideran pertinente, que como consecuencia del cambio de enfoque investigativo, sea posible terminar el proceso anticipadamente y así no desgastar el sistema con audiencias y demás etapas del proceso, cuando los hechos imputados al postulado hagan parte de un patrón de macro-criminalidad ya esclarecido.
- Es muy importante resaltar que bajo este esquema de terminación anticipada del proceso no se descuida a las víctimas, puesto que en la sentencia que esclarece el patrón macro-criminal se debe haber identificado las afectaciones causadas a las víctimas.
- La terminación anticipada se da cuando el postulado acepta su responsabilidad por las conductas imputadas y solicita dicha terminación, lo que en todo caso, no implica el acceso a beneficios penales adicionales a la pena alternativa.

e. Actos de contribución a la reparación integral

- El texto aprobado incluye la modificación al artículo 44 de la Ley de Justicia y Paz, con el objetivo de lograr la coherencia con el sistema de reparación consagrado en la Ley 1448. Teniendo en cuenta que la reforma que se presenta remite la reparación integral de las víctimas al sistema de la Ley 1448, es necesario modificar el artículo 44, que disponía cuáles eran los componentes de la reparación en el marco de justicia y paz.
- El nuevo artículo 44 incluye las únicas medidas de contribución a la reparación integral que pueden ser ordenadas por el juez en el marco de justicia y paz. Estas medidas se incluyen, en tanto se imponen únicamente al postulado y no interfieren con los diferentes programas integrales de reparación que dependen de la Unidad de Víctimas.