

## La ley de Justicia y Paz ¿Traerá una verdadera paz?

Rafael Pardo

*Senador de la República de Colombia y ex Ministro de Defensa*

*La ley, aprobada por el Congreso y sancionada por el Gobierno, no servirá para traer una verdadera paz en Colombia. Permitirá que los jefes de las autodefensas reciban beneficios judiciales, y entreguen parte de las estructuras armadas que tienen, pero deja de lado un principio fundamental: la verdad. Sin verdad, no hay justicia y tampoco reparación. No hay un esclarecimiento de los hechos, fundamental para que la aplicación de la ley tenga todas las garantías.*

El principal objetivo que tiene un Gobierno en un proceso de paz con una organización armada al margen de la ley es garantizar la desaparición de esa organización y desmontar, en lo máximo posible, todos los efectos que haya generado en la sociedad la existencia de un conflicto con la misma, procurando ampliar y al menos mantener, los espacios de la democracia. Si bien la eliminación total de las acciones ilegales va acompañada de que los integrantes de la organización puedan convertirse en ciudadanos corrientes, es necesario que las víctimas de sus actividades armadas conozcan la verdad de los hechos ocurridos y puedan ser reparados por los efectos negativos que hayan sufrido.

### **¿Desmovilización o removilización de los paramilitares?**

Las imágenes presentadas en los medios de comunicación de Colombia en las que miles de hombres dejan las armas son contundentes. Se trata de las mayores desmovilizaciones de la historia reciente. Sin embargo, surgen múltiples preguntas frente a esta realidad. La primera de ellas es si el fenómeno paramilitar está en proceso de desaparición. El Gobierno no ha sido nunca claro en dar una respuesta afirmativa y los hechos muestran que se está muy lejos de que ello ocurra.

La realidad es que la esencia del paramilitarismo no se está desmontando. Para empezar, los desarmados siguen bajo la jerarquía de quienes se mantienen en armas y están en la zona desmilitarizada de Santa Fe de Ralito. Éstos aún conservan más de 10.000 hombres en armas y sus estructuras siguen vigentes. Hoy es más factible que se pueda dar la removilización de estas personas, que el desmonte definitivo de las estructuras existentes. Sería relativamente sencillo darles de nuevo armas a las personas que ya las dejaron.

La afirmación de que el paramilitarismo no está en proceso de desaparecer se agrava aún más, cuando surge la duda de que parte de los desmovilizados ingresaron a la organización paramilitar en los últimos dos años. O sea, ingresaron a los paramilitares para poder desmovilizarse y obtener los beneficios económicos (subsidio de ingreso mínimo por año y medio) y jurídicos (limpieza de procesos judiciales). De ser cierto, esto significaría que ingresaron para poder ser beneficiarios del apoyo que el Gobierno da a los desmovilizados y que las estructuras armadas protagonistas del conflicto en las últimas décadas se mantienen, en su mayoría, vigentes.

Desde sus inicios, el paramilitarismo ha sido un proyecto de acumulación de poder político y de riqueza económica a través de las armas. Es evidente que no menos de 300 municipios e incluso varios departamentos se encuentran bajo el dominio político de los paramilitares, el cual es sostenido por la intimidación de las armas. Tampoco se ha desmovilizado su poder económico. Nada ha ocurrido con los negocios de chance, ni con las ARS, empresas administradoras de los subsidios estatales a la salud que manejan directa e indirectamente los paramilitares. La gasolina de contrabando, ingresada de Venezuela o robada de los oleoductos, es un negocio de los paramilitares. También, al parecer, controlan parcialmente la televisión por cable. Eso, sin mencionar el control de cultivos ilícitos de coca y de sus laboratorios.

Un hecho grave está por ocurrir para la democracia en Colombia. La negociación con los paramilitares puede no llevar al desmonte de esta organización, lo cual podría generar un modelo de régimen político totalmente opuesto a los principios de libertad, tranquilidad, disenso, entre otros, que caracterizan a la sociedad colombiana. Todo indica que los paramilitares están consolidando un gran proyecto político desde los campamentos, es decir, sin desmontar su condición de organización armada. Ya están decidiendo a quiénes van a apoyar para las próximas elecciones de 2006. Y, lo que es más grave, a quiénes van a vetar.

Lo que ocurrió en las elecciones del 2003 no puede repetirse. Los paramilitares aprovecharon el proceso de negociación para ganar alcaldías y gobernaciones en todo el país. Eso se llama proselitismo armado, o "combinación de formas de lucha", como han hecho las FARC todo el tiempo. El proceso de paz que en este momento lleva a cabo el Gobierno en Ralito debe servir para acabar con el paramilitarismo y no para legalizarlo.

Todo indica que el proceso de negociación está encaminado prioritariamente a solucionar el problema que tienen con la justicia los jefes del paramilitarismo y parte importante de sus cuadros de mando. Lo que no deja de ser una opción que tienen quienes renuncien a la actividad armada.

El resultado del proceso o, si se quiere, la paz con los paramilitares, debe significar que pierdan las bases de poder que han acumulado con las armas y, también, las riquezas obtenidas por la vía violenta. Que queden en la vida política, pero que se subordinen a la democracia.

### **Un proyecto alternativo de Ley**

Durante dos años trabajamos con un grupo de congresistas para sacar adelante una ley que permita la desmovilización de los grupos de autodefensa, pero que proporcione garantías reales de justicia, verdad y reparación. Garantías que el país necesita y merece conocer. El Gobierno presentó y logró hacer aprobar otro proyecto. Luego de dos años de discusión, de búsqueda de un consenso por un proyecto de interés nacional, la ley fue aprobada en el Congreso sin siquiera permitir que en la sesión plenaria del Senado se tomara en consideración el proyecto de la minoría.

La ley, aprobada por el Congreso y sancionada por el Gobierno, no servirá para traer una verdadera paz. Permitirá que los jefes de las autodefensas reciban beneficios judiciales, y entreguen parte de las estructuras armadas que tienen, pero deja de lado un principio fundamental: la verdad. Sin verdad, no hay justicia y tampoco reparación. No hay un esclarecimiento de los hechos, fundamental para que la aplicación de la ley tenga todas las garantías.

Uno de los graves problemas que tiene la ley es que no obliga a los victimarios a confesar sus delitos. La confesión es opcional. Si el que se acoge a la ley no confiesa sus delitos, no pasa nada. Si confiesa hechos falsos, no pasa nada. La ley tal como quedó, no tiene sanciones de ningún tipo para quienes abusen de esta confesión. En conclusión, si no hay confesión real, seguramente no habrá condenas. Y el país va seguir sin conocer lo que realmente pasó con los 14.0000 delitos de lesa humanidad, con los crímenes cometidos por los grupos paramilitares, en los últimos quince años.

Nuestro propósito alternativo era que el proyecto político paramilitar producto de un proceso de negociación transparente para el país, asumiera la legitimidad de poder articularse dentro de la legalidad. Pero una vez que sean desmontadas las estructuras construidas con la violencia. Aunque considero el proyecto paramilitar como un proyecto político regresivo, pues es clientelista en extremo y está basado en la gran propiedad de la tierra y en las rentas derivadas de esta propiedad, considero que debe dársele una oportunidad dentro de nuestra democracia. Defiendo la posibilidad de que tenga un espacio en la política colombiana e, incluso, estuve dispuesto a defender un trato favorable especial, si es que se requiere. Pero sólo si desaparece de manera incontrovertible la estructura armada y lo que con ella se ha acumulado.

Exigir menos sería subordinar la democracia a los grupos armados, nuevos o viejos. Sería dejarle a la sociedad el mensaje de que el delito compensa. Y sería comenzar a recorrer un camino del que muy seguramente no habrá regreso en los tiempos por venir. En definitiva, creo que esta ley no servirá para traer la paz.

Los siguientes son los aspectos sustanciales en que el proyecto preparado por varios congresistas, y que no fue considerado por la Corporación, disenta y se aleja del texto que fue aprobado y que es hoy una ley de la República. En los siguientes aspectos se sustenta el análisis realizado en los párrafos anteriores como conclusión del cual se afirma que la Ley aprobada no generará paz en el país.

### **Sobre el desmonte del paramilitarismo**

El artículo 9 del proyecto presentado por los Congresistas al Gobierno Nacional señalaba que podrían acceder a los beneficios que establece la Ley, los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley que se encontraran en el listado que para el efecto debía elaborar el Gobierno Nacional y que además reunieran las siguientes condiciones: la suscripción de un acuerdo de paz con el Gobierno; el cese de las hostilidades y de todo ataque a la población civil; la demovilización; la liberación de toda persona que tuvieran retenida; y la entrega al Instituto de Bienestar Familiar de los menores de edad que se encontraran en sus filas. Además se exigía la entrega de información concreta referida a la organización del grupo, a sus actividades delictivas y a los medios y elementos utilizados en su ejecución (artículo 10 del Proyecto).

Estos requisitos tenían un enorme contenido sustancial, que estructuraba toda la propuesta de desmonte y judicialización del paramilitarismo. En primer lugar, se partía de la realización de un acuerdo de paz entre las partes, a raíz del cual el Gobierno Nacional tendría la responsabilidad de determinar quiénes integraban el grupo armado, de forma tal que sólo a ellos cubriera la propuesta legislativa. Esta iniciativa tenía como fin precisamente evitar la situación que hoy estamos viendo, de participación en los actos de desmovilización y de acceso a los beneficios de la Ley de personas que no formaban realmente parte integrante de la organización armada.

En segundo lugar, era presupuesto de aplicación de este benéfico catálogo de disposiciones el cese de las hostilidades. El cese de hostilidades era un elemento inicial fundamental para la operatividad del mecanismo alternativo que se planteaba en la ley. El otorgamiento de facilidades judiciales y beneficios penales no se concebía sin una contraprestación del grupo armado que pudiera ser inferior al cese de las hostilidades. No tiene sentido alguno que el Estado colombiano y sus instituciones estén tendiendo generosamente la mano a los grupos armados que no han siquiera cumplido con el básico requerimiento de no continuar los ataques. A través del seguimiento realizado por la delegación de la OEA, se demostró que el cese de hostilidades de los paramilitares era irreal.

Esa exigencia de cesar las hostilidades y los ataques, tanto contra las Fuerzas Armadas colombianas, como contra la población civil, buscaba precisamente el logro de la paz, como presupuesto de una aplicación más benévola de la justicia. La sociedad colombiana estaría así dispuesta a perdonar muchos años de prisión a los actores armados, pero solamente a cambio de la paz.

Este tema tiene directa concordancia con el punto de las denominadas entregas individuales, permitidas y patrocinadas en el proyecto de ley presentado y defendido por el Gobierno Nacional, y excluido en el de los Congresistas. Las entregas individuales de miembros de los grupos armados no garantiza la paz, no implica un paso hacia su consecución, y en esa medida, no resulta legítimo premiar el acto individual con una enorme atenuación de la reacción punitiva del Estado.

Además, la legislación entonces existente ya proporcionaba mecanismos de rebaja de pena importantes para las personas que confesaran sus actos delictivos y colaboraran con la justicia, de forma que abrir esta puerta a la impunidad no era necesario y no es útil.

La estructura de un proceso de paz serio, que pretenda realmente establecer la paz en la nación y lograr la reconciliación entre los ciudadanos, no puede patrocinar el relajamiento de las instituciones y del poder democrático ante sujetos que individualmente considerados no podrán proporcionar ni colaborar en forma significativa al logro de esos objetivos. Este mecanismo es, por ende, otro de los elementos de la ley hoy vigente que no tiende al logro de la paz.

## Sobre la Verdad

En la propuesta de los Congresistas, la confesión era un requisito para acceder al proceso que culminaría con el otorgamiento de los beneficios creados por el proyecto. El fundamento de esta exigencia no era otro que cumplir con el presupuesto de justicia, eje fundamental para el logro de la paz y la reconciliación nacional. Las víctimas tienen el derecho a conocer la verdad sobre las atrocidades cometidas por los paramilitares en estos años de historia, y en este contexto somos víctimas todos los millones de colombianos. Y no se trata de recrear los hechos por una intención malévola de incentivación del resentimiento, sino como paso previo y necesario para iniciar el proceso de reconciliación que requiere el país.

Esa verdad implica, además, la entrega de información definitiva, como es la ubicación de fosas comunes, la identificación de personas desaparecidas, la especificación de casos de desplazamiento forzado, la indicación de bienes obtenidos durante el curso de su acción criminal y de los elementos de infraestructura utilizados en su desarrollo. Los hechos relacionados con las masacres, desapariciones, homicidios fuera de combate y demás crímenes de lesa humanidad cometidos por los grupos paramilitares son aún hoy un misterio para la sociedad colombiana. Y más aún para las autoridades judiciales.

En tal medida, esa verdad resulta también determinante para el éxito de las investigaciones que se iniciarían como desarrollo del proceso. Es un hecho que el Estado no cuenta con los datos, la información, ni los medios para iniciar todos los procesos penales que deberían adelantarse contra los miembros de esta organización criminal. Por eso se requería un punto de partida fuerte, que permitiera a la vez consolidar los presupuestos de verdad y de justicia, y darle seriedad a la estrategia estatal.

Con la redacción actual de la ley, la gran mayoría de los miembros del grupo no tienen investigaciones penales abiertas en su contra, y salen libres de manera inmediata con una resolución inhibitoria. Es muy ingenuo pensar que esos sujetos no cometieron crímenes de lesa humanidad y que sólo se les podría atribuir el delito de asonada. Esa tropa, esa gran cantidad de desmovilizados que resultan “perdonados” mediante una resolución inhibitoria –decisión que implica la abstención de investigar– cometieron los actos atroces de la organización. Fueron ellos los que portaron los fusiles y las armas que causaron tanto daño a la población civil colombiana. ¿O podría sustentarse que esos crímenes los cometieron tan sólo las cabezas y altos mandos de la organización? No, lo que está sucediendo, y lo que seguirá pasando ahora que se inicie la aplicación de la Ley, es que el Estado se está voluntaria y conscientemente absteniendo de investigar y de juzgar a cientos de personas que han, con toda seguridad, cometido cuando menos un homicidio fuera de combate, es decir, crímenes de lesa humanidad. Ese deber que la ley aprobada atribuye a los funcionarios judiciales competentes, de iniciar las investigaciones que deban iniciarse quedará en letra muerta, porque el Estado simplemente no tiene idea de qué investigaciones deberán iniciarse.

Este análisis lleva a otro asunto de no menor preocupación, que es el tiempo durante el cual las autoridades judiciales realizarán la investigación. Explica el Gobierno Nacional que los seis meses que tendrán los fiscales para investigar los delitos cometidos por los miembros del grupo paramilitar son coincidentes con el nuevo sistema procesal penal implantado en Colombia desde enero de 2005, pero que incluso, en atención a las conductas que corresponderán a estos procesos, duplicaron ese lapso de tiempo que en el Código de Procedimiento Penal corresponde a sólo tres meses.

Esta explicación, visto el curso del procedimiento que la Ley introduce, parece lógica. Sin embargo, olvida un elemento sustancial que hace la diferencia. El proceso de tendencia acusatoria prevé un término de investigación muy corto porque parte de la base de que el Estado debe investigar todo lo que sea necesario antes de imputar a un ciudadano la comisión de un delito, de manera que en el momento de hacerlo inicia el transcurso de esos escasos tres meses, pero entonces la Fiscalía ya contará con suficientes elementos materiales probatorios y evidencia física como para que ese sea un período suficiente para poder acusar al sujeto ante el juez de conocimiento. Desarrollo que es muy distinto del que se tendrá que adelantar en los procesos que se cursen en el marco de la Ley ya hoy vigente, por un punto en concreto: esos sujetos ya se desmovilizaron (en su mayoría) y tendrán que rendir en los próximos días –o ya lo han hecho– la llamada “versión libre” ante el fiscal. En esa diligencia será en la que el fiscal deberá imputar el

delito al sujeto, de manera que esos seis meses se iniciarán de manera prácticamente inmediata, impiendo a las autoridades cualquier tipo de investigación seria, profunda y exhaustiva, como se requeriría en un proceso de paz y reconciliación que pretenda la verdad y la justicia.

En relación con las críticas planteadas por el Gobierno a la propuesta de los Congresistas sobre la obligatoriedad de la confesión, basta señalar que ese requisito se basa en la libre decisión del sujeto de optar por el procedimiento penal ordinario o por el más benéfico, que el Estado le está ofreciendo, pero, por supuesto, a cambio de concretas contraprestaciones que tiendan al logro de la paz. En tal sentido, la confesión planteada no es por ende obligatoria, sino solamente en la medida que esa persona quiera acceder a esos beneficios excepcionales. No debe entenderse de otra forma. Es el mismo fundamento que se aplica para medidas ya declaradas exequibles por la Corte Constitucional y de amplio recibo en la tradición jurídica colombiana, como son las rebajas por confesión y por sentencia anticipada.

### **Sobre la justicia**

En cuanto al elemento de justicia, vale la pena retomar un punto que para la propuesta de los Congresistas resultaba de gran importancia: la imposición de una pena real, legalmente correspondiente a los delitos cometidos por el miembro del grupo, en una sentencia dictada por el Juez. Que posteriormente el mecanismo de la ley permitiera que ese sujeto obtuviera la libertad con anterioridad a lo que permite la legislación vigente – asunto que es en el fondo lo que al grupo armado interesa– es distinto.

Para la sociedad colombiana, para las víctimas y para la comunidad internacional es importante que la justicia señale cuál es la pena real que corresponde a cada miembro del grupo por los crímenes cometidos en desarrollo de las actividades de la organización.

Por ello, el mecanismo utilizado por el proyecto de los Congresistas no permitía que la sentencia impusiera una pena ficticia, ya atenuada por la aplicación de la Ley, sino la efectiva, la real. Para lograr la obtención anticipada de la libertad se planteaba el uso de un mecanismo ya existente en nuestra legislación penal, el subrogado de la libertad condicional, que exige un tiempo mínimo en prisión y luego la obtención de la libertad, previa verificación del cumplimiento de algunos requisitos, como es el de haber cumplido los actos de reparación impuestos en la sentencia.

Esta propuesta permitía, además, el seguimiento de la conducta de estos sujetos durante todo el término restante de la pena, y no solamente por el doble de lo cumplido en privación de libertad, como dispone la ley aprobada.

### **Sobre la Reparación**

En cuanto al tema de la reparación vale la pena comentar dos aspectos.

El primero, relativo a la importancia que el cumplimiento del presupuesto de verdad tiene para efectos de la verificación de la reparación a las víctimas. El conocimiento de la verdad de los hechos es un elemento determinante para que las víctimas puedan entender lo sucedido, la suerte que corrieron sus seres queridos, las circunstancias de los hechos, y puedan de esa forma iniciar el proceso de sanación de sus heridas. Y esta afirmación es válida para todo el pueblo colombiano. Todos necesitamos saber qué pasó para poder perdonar e iniciar la etapa de reconstrucción nacional, para permitir una sana reincorporación de estas personas a la vida civil del país.

En la medida en que la ley aprobada resultó débil en la creación de herramientas que permitan el logro de la verdad, se está también afectando y menguando en forma directa e importante el elemento de la reparación. Las críticas planteadas a la falta de fortaleza de la confesión prevista en la ley aprobada, se traducen también en el elemento de la reparación, en la medida en que la identificación y expropiación de los bienes de origen ilícito del grupo y de sus miembros será realmente muy complicada. Además, dentro de los delitos que cobija la nueva ley está el enriquecimiento ilícito. De esta forma, los desmovilizados no tendrán que devolver los bienes obtenidos de manera indebida.

En el proyecto de los Congresistas se le exigía al grupo, como organización, en el momento de la firma del acuerdo de paz, la identificación de los bienes de su propiedad,

al igual que a cada miembro en el momento de exigírsele la confesión. Este mecanismo permitía lograr la recuperación de esos bienes, cuyo destino no sería otro que la reparación a las víctimas.

### Conclusiones

A pesar de que tanto el marco normativo internacional como el nacional imponen al Estado colombiano la obligación de juzgar y sancionar las violaciones contra los derechos humanos y contra el derecho internacional humanitario, esta ley, recientemente sancionada por el Gobierno de Álvaro Uribe, abre brechas importantes a esos deberes de nuestro Estado.

La estructura de la propuesta del proyecto de los Congresistas lograba el equilibrio entre la necesidad de crear mecanismos efectivos para el logro de la paz, con el cumplimiento de los presupuestos obligados de verdad, justicia y reparación.

Los beneficios jurídicos que se presentaban a los grupos armados y a sus miembros tenían como único y exclusivo fin el logro de la paz y de la reconciliación nacional, de manera que sólo se aplicarían en la medida y de la forma en que resultaran útiles para su consecución.

Por eso, las entregas individuales, la débil exigencia de la confesión de las conductas cometidas, la no exigencia de entrega de bienes, información y datos de importancia para el logro de la verdad, la justicia y la reparación, no eran elementos previstos en esa propuesta.

El esfuerzo que el Estado y la sociedad colombiana están haciendo, en términos de sacrificio de la institucionalidad, solamente puede tener como contraprestación el logro de la paz y la reconciliación. Es por ello que cualquier elemento que se aleje de ese punto de llegada no es legítimo y ni justo.

### MATERIAL DE INTERÉS:

→ Council Conclusions on Colombia. Luxemburgo, 2678th EU Council Session - General Affairs, 3 de octubre de 2005  
[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/86406.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/86406.pdf)

*Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org) / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org) .*