

Delaware Review of Latin American Studies

Vol. 9 No. 1 July 30, 2008

Justicia y gobernabilidad en Colombia: de la "Ley de Justicia y Paz" a la "Yidispolítica"

Santiago Martínez Castilla
Departamento de Ciencia Política y Derechos Humanos
Universidad de la Sabana
Bogotá, Colombia
santiagomc@unisabana.edu.co

Algunos hechos de carácter político y social, con repercusiones jurídicas, ocurridos en Colombia, han desencadenado un grave problema de gobernabilidad en el país, con visos de crisis institucional.

Por una parte, la aplicación de la ley de Justicia y Paz (ley 975/2005), que ha permitido el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, ha llevado al gobierno colombiano a darle prioridad al desarme de los combatientes de dichos grupos, disminuyendo las exigencias de la Justicia: saber la verdad sobre los hechos cometidos por los paramilitares, juzgar y sancionar a los responsables de crímenes, y reparar a las víctimas de los miembros de estos grupos. Además, las revelaciones de los nexos entre políticos y grupos paramilitares han llevado a que 65 congresistas estén siendo investigados, de los cuales 32 se encuentran detenidos dentro del proceso que se ha llamado "parapolítica", afectando la capacidad del poder legislativo para sacar adelante iniciativas legales y para hacer contrapeso al poder ejecutivo. Por último, la condena contra la excongresista Yidis Medina por el delito de cohecho ha demostrado que aceptó sobornos para que votara a favor del acto legislativo que permitía la reelección del Presidente Álvaro Uribe en el año 2006, poniendo en entredicho la legitimidad de dicha reelección presidencial y, por tanto, la permanencia en el cargo del propio presidente Uribe.

1. La Ley de Justicia y Paz: la búsqueda de la paz en medio del conflicto o la pérdida de gobernabilidad

Lo primero que hay que decir sobre la ley de justicia y paz es que es un modelo de justicia transicional aplicado a la situación de conflicto interno colombiano. La justicia transicional puede ser definida como *"la concepción de justicia asociada con periodos de cambio político, caracterizados por respuestas legales que tienen como objetivo enfrentar los crímenes cometidos por regímenes represores anteriores"*¹. Esta definición hace referencia a grandes transformaciones al interior de un orden social y político, transformaciones que revelan el paso de una situación de "guerra" a una de "paz", de una situación "dictatorial" al logro de la democracia, o al paso de una situación de "conflicto" a una de "postconflicto".

En el siglo XX se han presentado varios ejemplos de modelos de justicia transicional como aplicaciones de justicia extraordinaria que permiten la transición a una situación deseada: el Tratado de Versalles en la Primera Guerra Mundial, los Juicios de Nuremberg en la II Guerra Mundial, y los Tribunales *ad hoc* en el caso del conflicto de los Balcanes y en el de Ruanda².

De todas formas, cualquiera que sea el modelo de justicia transicional aplicado, estos contienen un dilema que se convierte en su característica principal: la relación entre las exigencias de la justicia (Verdad, Justicia y Reparación), y la necesidad de alcanzar la paz³.

Las exigencias de la justicia hacen referencia a la necesidad de garantizar los derechos de las víctimas a saber la **verdad** de lo ocurrido, a recibir una **reparación** por los daños sufridos, y que los culpables de crímenes sean puestos ante la **justicia** y sancionados proporcionalmente a los delitos cometidos⁴. Sin embargo, la búsqueda de la paz, principalmente a partir de negociaciones políticas, ha llevado a plantear, como incentivos para el desarme y la desmovilización de grupos armados, penas pequeñas que no corresponden con la gravedad de los delitos cometidos y, en algunos casos, leyes de perdón y olvido, amnistías e indultos.

Este aparente antagonismo es el dilema permanente en cualquier modelo de justicia transicional. La forma como solucionen esta paradoja depende, en muchos casos, de la voluntad política de los gobiernos de turno, de las corrientes y presiones internacionales, y del resultado del conflicto armado⁵.

1.1. Antecedentes de la Ley de Justicia y Paz

La ley de Justicia y Paz (ley 975 de 2005) es el marco jurídico que regula el actual proceso de desarme, desmovilización y reinserción de los grupos paramilitares del país. Esta ley es fruto de las negociaciones del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez y los principales líderes paramilitares de Colombia. Estas negociaciones comenzaron casi inmediatamente después de la investidura del Presidente Uribe en agosto de 2002. Un alto funcionario del gobierno comenzó los acercamientos y los diálogos con la mayoría de los líderes de los grupos que conformaban las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

En julio de 2003, el gobierno y los líderes paramilitares firmaron el acuerdo de Santafé de Ralito, nombre que tomó del sitio donde se oficializaba el pacto, en el departamento de Córdoba. Por este acuerdo, los paramilitares se comprometían a desmovilizar todos sus combatientes antes de finalizar el 2005, concentrar sus tropas en lugares específicos, declarar y mantener el cese de hostilidades, y ayudar a acabar con el narcotráfico.

En mayo de 2004, el gobierno y las AUC firmaron Santafé de Ralito II. En este acuerdo se estableció una "zona de ubicación" de más de 300 kilómetros cuadrados en Santafé de Ralito, municipio de Tierralta (Córdoba). En la zona de ubicación se concentrarían los líderes paramilitares y el grueso de sus tropas mientras duraran las negociaciones. Casi de manera paralela, el gobierno presentó un proyecto de ley que otorgaba beneficios a los paramilitares desmovilizados si se comprometían a no volver a delinquir, a revelar la verdad de todas actividades ilícitas, y a reparar a las víctimas. Después de muchos debates y consultas el Congreso de la República aprobó este proyecto: ley 975 de 2005, además de sus decretos reglamentarios⁶. Hasta el momento, más de 30.000 combatientes de los antiguos grupos paramilitares se han desmovilizado, de los cuales 2.695 tendrán los beneficios de esta ley.

La ley de justicia y paz entra dentro de la definición de justicia transicional que hemos planteado. Dicha ley es un modelo de justicia extraordinaria orientada a facilitar la reinserción de los miembros de grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado colombiano. Sin embargo, además del dilema de la búsqueda de equilibrio entre Justicia y Paz, esta ley contiene un problema y una paradoja aún mayor: está planteada para una situación de postconflicto aún en medio del conflicto. La aplicación de la ley de justicia y paz no conllevará el fin del conflicto colombiano ya que no cobija a todos los grupos armados ilegales que participan del mismo.

1.2. Problemas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz

No solamente la paradójica aplicación de esta ley plantea problemas al Estado colombiano. Numerosas organizaciones de derechos humanos, nacionales e internacionales, además de diferentes sectores de la sociedad colombiana, han sido enfáticos en afirmar que esta ley propicia la impunidad⁷ en casos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidas en el marco del conflicto armado colombiano por miembros de los grupos paramilitares.

Una de las primeras críticas que esta ley ha recibido es que no es necesario que el grupo armado se desmovilice completamente para que algunos de sus miembros puedan recibir los beneficios de esta ley. Según la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *"los mecanismos de justicia transicional sólo deben ser aplicables dentro de procesos de negociación, diálogo y firma de acuerdos con grupos armados ilegales que previamente hayan convenido con el Gobierno su desmovilización y desmantelamiento"*⁸. Sin embargo, el art. 11 de la Ley de Justicia y Paz permite que los combatientes se desmovilicen, individual o colectivamente, independiente de si el grupo al que pertenecen sigue activo o no.

Uno de los puntos que más controversia ha generado es el de la **pena alternativa**. Según el Art. 29 de la ley de justicia y paz, el condenado que haya cumplido con las condiciones previstas tendrá una pena mínima de cinco (5) años y máxima de ocho (8) años. Muchas voces han manifestado su rechazo a que delitos tan graves como los cometidos por los miembros de grupos paramilitares sean castigados con penas que no son proporcionales a los crímenes.

El Art. 33 de la misma ley crea la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, delegada ante los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, con competencias para llevar las investigaciones y diligencias necesarias en el esclarecimiento de los hechos cometidos por los miembros de grupos armados que se acojan a la ley de justicia y paz. No obstante, la ley solamente contempla que 21 fiscales y 150 técnicos integren esta Unidad, personal a todas luces insuficiente para hacer las investigaciones de todas las conductas delictivas que los paramilitares que hacen parte del proceso⁹.

En cuanto a la reparación, la ley crea la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y el Fondo para la Reparación de las Víctimas, ambos encargados de asegurar la participación de las víctimas en todas las etapas del proceso, y de garantizar la reparación integral de las mismas¹⁰. Sin embargo, es difícil que esta Comisión pueda cumplir con todas sus funciones, principalmente por la magnitud de los crímenes cometidos por los paramilitares y por la incipiente participación de las víctimas en los procesos judiciales, participación necesaria

para el esclarecimiento de los hechos y para iniciar los incidentes de reparación. Persisten situaciones de amenazas y de homicidios de víctimas de grupos de paramilitares, lo que hace aún más complicada su participación.

Cuando no es la desinformación, el poco conocimiento de los derechos adquiridos y la falta de recursos, el miedo es el principal causante de la apatía de muchas organizaciones y asociaciones de víctimas hacia el proceso.

Como si fuera poco con los problemas institucionales para hacerle frente a los requerimientos de la ley de Justicia y Paz, el martes 13 de mayo del presente año, el gobierno nacional extraditó a 14 ex-jefes paramilitares y los envió a los Estados Unidos para que fueran procesados por el delito de narcotráfico¹¹. Con esta extradición se pone en jaque el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la Verdad, la Justicia y la Reparación, ahondando aún más en los problemas de aplicación de la ley de Justicia y Paz, y demostrando la incapacidad institucional para garantizar los mencionados derechos. Además, dicha extradición cierra la participación de las víctimas en los procesos judiciales que se llevaban a cabo en contra de los 14 ex-jefes paramilitares extraditados.

Aunque el gobierno de Colombia y el de Estados Unidos han manifestado que los paramilitares extraditados seguirán dentro del proceso de Justicia y Paz, y que las víctimas podrán exigir la reparación de los crímenes sufridos¹², es una posibilidad bastante improbable. Tal vez sea más realista esperar que la justicia de los Estados Unidos imponga una severa condena por narcotráfico a los extraditados, a que realmente se interese por obligar a los antiguos líderes paramilitares a relatar los delitos que cometieron en Colombia y a reparar a sus víctimas.

Esta extradición también produjo un mayor distanciamiento entre el poder judicial y el ejecutivo en Colombia. La Corte Suprema de Justicia solicitó al Presidente Uribe explicaciones por la extradición de los antiguos jefes paramilitares, mostrando su descontento con esta medida que, según el alto tribunal, debió ser puesta en conocimiento de las autoridades judiciales respectivas¹³.

2. El escándalo de la “parapolítica”

Cuando se inició el proceso de negociación con los grupos paramilitares, uno de sus líderes, Salvatore Mancuso, mencionó que los grupos paramilitares controlaban el 35% del Congreso. En ese momento ninguna persona podía creer que esa afirmación fuera cierta. Más bien se pensaba que se trataba de una artimaña de los paramilitares para desprestigiar al poder Legislativo y para mostrar un poder político que, tal vez, no tuvieran.

La influencia de los paramilitares en el escenario político empezó a ser revelado gracias, en parte, a las declaraciones de antiguos miembros paramilitares, y a las investigaciones de la Corte Suprema de Justicia y de la Fiscalía General de la Nación.

Aunque no hemos llegado al porcentaje alarmante de congresistas controlados por los paramilitares, en estos momentos las pesquisas judiciales han señalado que 131 dirigentes políticos han sido señalados de “parapolítica”, de los cuales 65 son congresistas investigados y, de éstos, 32 se encuentran detenidos por sus nexos con grupos paramilitares¹⁴.

Esta grave situación ha conllevado a una pérdida de legitimidad del Congreso. La percepción de los colombianos sobre el Legislativo es la peor en las últimas décadas. La posibilidad de solicitar la revocatoria del mandato y el cierre del Congreso es una idea que se contempla con cada vez más frecuencia en los espacios académicos, públicos y sociales del país.

En los dos últimos meses, el mismo Congreso inició el estudio de una “reforma política” orientada a hacerle frente a la crisis desata por la “parapolítica”. Entre las medidas más importantes contempladas en este proyecto de reforma estaba la pérdida de la curul para el congresista que fuera comprometido jurídicamente por nexos con grupos delincuenciales y criminales. Sin embargo, el gobierno se opuso a que este proyecto fuera aprobado y al final se hundió y se perdió una oportunidad para que el mismo Congreso pudiera “lavar” su imagen frente a todo el país y mostrara una verdadera intención de cambio en la forma de hacer política en Colombia¹⁵.

La situación de pérdida de credibilidad del Congreso, sumada a la crisis de legitimidad, ha llevado a que el poder Legislativo vea disminuida su capacidad de hacer contrapeso al poder Ejecutivo, y a mostrar una relación de dependencia frente al gobierno nacional, rompiendo el equilibrio de poderes necesario en todo Estado de Derecho.

3. La “Yidispolítica” y la legitimidad del gobierno Uribe

El último de los escándalos relacionados al principio de este artículo está relacionado con lo que se ha denominado “Yidispolítica”¹⁶.

Los hechos del escándalo se remontan a mediados del año 2004 cuando estaba en trámite en el Congreso el acto legislativo que daba paso a la reforma constitucional que permitía la reelección presidencial¹⁷. El gobierno

impulsaba esta reforma pero no contaba con los votos necesarios en la cámara baja del Congreso (Cámara de Representantes) para que el acto legislativo fuera aprobado y, al parecer, ofreció prebendas políticas (cargos, contratos, etc) a la congresista Yidis Medina para que votara a favor de la reelección.

Esta congresista acaba de ser condenada a 43 meses de prisión por el delito de “cohecho”, por parte de la Corte Suprema de Justicia, después de haberse comprobado que aceptó sobornos para votar a favor del mencionado acto legislativo. La congresista se había declarado culpable de este delito y había solicitado sentencia anticipada¹⁸.

Por los mismos hechos por los que fue condenada Yidis Medina, la Fiscalía General de la Nación investiga al actual Ministro de Protección Social (Diego Palacios) y al actual embajador en Italia (Sabas Pretelt) como los miembros del gobierno que sobornaron a la congresista condenada.

Este escándalo pone sobre el tapete la discusión sobre la legitimidad de la reelección del Presidente Álvaro Uribe en el 2006. Si la reforma constitucional que permitió incorporar en la Carta Política la figura de la reelección estuvo viciada por la comisión de un delito, dicha reforma quedaría inválida y, por tanto, el actual gobierno del Presidente Uribe carecería de validez jurídica y legitimidad constitucional.

En el fallo condenatorio a la congresista Medina, la Corte Suprema de Justicia solicita a la Corte Constitucional¹⁹ estudiar la “legitimidad de la reelección del presidente Uribe”²⁰, lo que desató un distanciamiento aún mayor entre los poderes públicos. El Presidente Uribe ha tendido un manto de duda sobre la idoneidad de los magistrados de la Corte Suprema por usurpación de competencias a la hora de juzgar los comportamientos de los funcionarios de gobierno, y ha solicitado al Congreso el trámite de una ley de referendo que permita repetir las elecciones del año 2006 ²¹.

4. Conclusiones

Si la gobernabilidad es la “capacidad de gobernar” caracterizada por la administración eficiente de los bienes públicos, la capacidad de satisfacer las necesidades de la población y el mantenimiento del equilibrio de poderes en el Estado²², los hechos mencionados anteriormente configuran el marco propicio para la manifestación de una grave crisis institucional y de gobernabilidad en Colombia. La legitimidad del Estado colombiano, así como la gobernabilidad del País, están en entredicho.

Si el dilema de la Ley de Justicia y Paz como modelo de justicia transicional no se soluciona dando prioridad a las exigencias de la justicia, respondiendo así a las expectativas de la comunidad internacional en cuanto a la atención a las víctimas, el gobierno perderá credibilidad y dará la razón a los que lo acusan de favorecer la impunidad en este caso específico. Necesariamente, futuros procesos de negociación con las guerrillas partirán de los logros (o fracasos) de este ejercicio de postconflicto en medio del conflicto.

Si el Congreso no logra depurar las tradicionales formas de hacer política en el país que han favorecido los nexos con grupos criminales a nivel regional, muy posiblemente se verá abocado a perder su rol protagónico en materia legislativa y a depender del Ejecutivo.

Si la tensión entre las decisiones judiciales y el gobierno nacional aumenta, el distanciamiento entre estos dos poderes públicos hará insostenible el equilibrio necesario en el Estado de Derecho. Nunca antes como ahora, Colombia ha enfrentado una crisis institucional que haya puesto en jaque a los tres poderes públicos. El futuro colombiano, en el corto y mediano plazo, es una encrucijada.

Notas

1 Ver, TEITEL, Ruti, *Transitional Justice Genealogy*, En: HARVARD HUMAN RIGHTS JOURNAL, Cambridge, MA, Spring 2003, Vol 16, p. 69. [Volver](#)

2 Ruti Teitel hace una presentación de los distintos tipos de modelos de justicia transicional a partir de la genealogía extraída del estudio de casos en la segunda mitad del siglo XX. Ver, *Ibidem*. [Volver](#)

3 Rodrigo Uprimny se refiere a este dilema como la “*compleja necesidad de equilibrar los objetivos contrapuestos de justicia y paz*”. Ver, UPRIMNY, Rodrigo (Dir), *Justicia transicional sin transición*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia, Bogotá, 2006, pág. 13. [Volver](#)

4 Numerosos instrumentos internacionales, tratados y convenios de los cuales Colombia hace parte, reconocen la relevancia de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Para más información sobre

estos derechos se puede consultar el Informe de Anmstía Internacional: *Los paramilitares en Medellín: ¿desmovilización o legalización?* Septiembre de 2005 <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR230192005>
Ver también, *Conceptos básicos acerca de la ley 975 de 2005 y de los derechos de las víctimas*, Procuraduría General de la Nación, USAID-MSD, Bogotá, 2007, págs. 19-24. [Volver](#)

5 Para más información sobre los dilemas de la justicia transicional ver el Capítulo 1 de UPRIMNY, Rodrigo, op cit. [Volver](#)

6 Decretos 4760 de 2005, 2898, 3391, 4417 y 4436 de 2006, 315 y 423 de 2007. [Volver](#)

7 La impunidad se entiende como *“la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones de los derechos humanos, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”*. Véase: JOINET, Louis. *Informe final del Relator Especial, acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones a los derechos humanos (derechos civiles y políticos)*. E/CN.4/SUB.2/1997/20/Rev.1 [Volver](#)

8 Carta a los legisladores de la Comisión Primera del Senado y la Cámara de Representantes: Observaciones al Proyecto de Ley Justicia y Paz, 30 de marzo de 2005, DRP/175/05. [Volver](#)

9 Hasta al momento se han presentado más de 3.000 denuncias contra los paramilitares que hacen parte del proceso. Entrevista a Dr. Luis González, director Unidad de Fiscalía para Justicia y Paz, En: http://semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=97670 [Volver](#)

10 Ver, Capítulo IX de la Ley 975 de 2005. [Volver](#)

11 Para más información consultar: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4163692#> [Volver](#)

12 Consultar: http://www.cambio.com.co/portadacambio/776/4165132-pag-2_2.html [Volver](#)

13 Para más información al respecto, consultar: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4263449> [Volver](#)

14 Para más información consultar: http://www.cambio.com.co/paiscambio/760/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-3930608.html [Volver](#)

15 Para más información ver: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=112596 [Volver](#)

16 Para ver un dossier completo sobre el escándalo de la “Yidispolítica” consultar: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=112777 [Volver](#)

17 Antes de esta reforma, la Constitución Política de Colombia no permitía la reelección presidencial. [Volver](#)

18 Ver: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=112830 [Volver](#)

19 La Corte Constitucional es el máximo tribunal judicial que se encarga de velar porque todos los actos legislativos y administrativos estén acordes a la Constitución Política. [Volver](#)

20 Ver: http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/recursosrelacionados/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-4349980.html [Volver](#)

21 Ver: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/junio/26/20262008.html> [Volver](#)

22 Sobre la gobernabilidad puede consultarse: MOLINA BLANDÓN, Yalina, *La gobernabilidad en las Américas*, En: BRUNELLE, Dorval (compilador), *Gobernabilidad y democracia en las Américas*, Colegio de Las Américas, Organización Universitaria Interamericana, Loja, 2007, págs. 59-64. [Volver](#)