

Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana

Número 13/Mayo 20 de 2005

La sedición paramilitar

La exitosa apelación del artículo 64 que otorga reconocimiento político a los paramilitares bajo la figura de "sedición" lo reintroducirá -si es aprobado en las Comisiones Segunda y Sexta- al proyecto de ley que será votado en sesiones plenarias. Lo que abre nuevamente la discusión sobre la conveniencia del "delito político" en general y de su aplicación a los paramilitares en particular. Un debate que tiene que tener en cuenta tanto la jurisprudencia constitucional en la materia, como su conveniencia para la negociación actual y para futuros procesos de paz.

- Luego de un fallido primer intento ([Ver Boletín 12](#)), el Senado de la República aprobó en la sesión plenaria del 17 de mayo, por una votación de 58 votos a favor y 18 en contra, la apelación que permite estudiar y votar de nuevo los artículos del proyecto relacionados con la sedición (Art. 64)¹ y el jubileo (Art. 61). El Presidente de la corporación, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, decidió enviar a la Comisión Segunda² los dos artículos para que surta el trámite en primer debate. Si los artículos son votados en esta instancia serán adicionados al texto aprobado por las Comisiones Primera y discutido en Plenaria. En caso contrario los artículos serán archivados.
- Esta misma apelación fue votada afirmativamente en la plenaria de la Cámara de Representantes (mayo 19) con 87 votos a favor y ninguno en contra. La presidenta de la Cámara, Zulema Jattin, encargó a la Comisión Sexta³ el estudio y votación de la misma, que de ser aprobada, iniciará su trámite en la Plenaria.
- Ante la posibilidad de que el artículo 64 sea discutido y aprobado en Plenarias, el Alto Comisionado para la Paz manifestó ante

la Comisión Segunda del Senado: *"No nos interesa conceder estatus político a grupos armados al margen de la ley. No creemos pertinente que el Jefe del Estado reconozca como movimientos políticos a organizaciones que matan, secuestran o delinquen (...) lo que se busca es la posibilidad de conceder unos beneficios jurídicos a los miembros de estos grupos armados ilegales que han mostrado o muestren en un futuro voluntad de reconciliación (...) para darle seguridad jurídica a los desmovilizados que ya se han reincorporado a la civilidad, y a los que esperamos se reincorporen en los próximos meses, como parte del proceso de diálogo y reconciliación que adelantamos con las Autodefensas, consideramos pertinente que la conformación y pertenencia a los grupos de autodefensa se tipifique de manera expresa como delito de sedición"*⁴.

- Varios congresistas hicieron públicas sus opiniones sobre el Art. 64:
 - El senador Jimmy Chamorro, miembro de la Comisión Segunda, propuso *"ajustar el artículo que propone aplicar la sedición a quienes pertenezcan a los grupos de autodefensa ilegales, en el sentido de que la mencionada norma, debe aclarar que ni el narcotráfico ni los delitos de lesa humanidad deben ser considerados como sedición ni delitos políticos"*⁵.
 - Para el Senador Andrés González, *"en las soluciones políticas procede un reconocimiento razonable del adversario para negociar. Así se ha hecho en Realito y sería conveniente si se erradica el paramilitarismo. Pero, no es necesario llegar hasta convertir sus delitos en políticos porque mañana demandan no extradición o amnistías plenas. El Gobierno ha propuesto*

expresamente la no conexidad entre narcotráfico, atrocidades y delitos políticos, pero convendría una fórmula aún más radical: negar el estatus del delito político"⁶.

- Roberto Camacho, Representante a la Cámara, considera que "no es que deban o no tener el carácter de delito político, es que es una realidad que los miembros de las Autodefensas encajan dentro de los verbos rectores que consagran el Código Penal Colombiano en cuanto a se refiere a la sedición. O es que acaso cuando ellos en la provincia Colombiana no permiten la realización de elecciones municipales o controlan o asignan contratos o presupuestos municipales o departamentales no "impiden el funcionamiento transitorio del régimen constitucional o legal vigente"⁷.
- Por su parte, el Presidente Uribe afirmó: *"Infortunadamente el delito político en Colombia tiene una connotación armada, lo cual es muy grave, por eso hay que sembrar esta inquietud en la mente de todos los colombianos. ¿Qué espacio quedaría para el delito político?... Quedaría, simplemente, el delito de conciencia, el delito de opinión, que no se pueden consagrar como delitos en una democracia respetuosa de la individualidad. Entonces por eso, pienso que es oportuno que Colombia empiece a dar también ese debate. En la medida que haya una democracia plena... delito político armado no debe haber. Mientras nosotros llegamos a ese avance, mientras el país da este gran debate –serenamente, racionalmente– lo que hay que hacer es igualar a todos los actores. Uno no puede darles a uno, un tratamiento y a otros, otro. El dolor de las víctimas es el mismo, independientemente de que la muerte de su familiar o el secuestro hayan sido causado por un grupo o por otro. Mientras avanzamos en este debate, por lo menos demos el mismo tratamiento a todos los actores. Ahora, es muy claro, es que la extradición no es por delitos políticos, la extradición es por otros delitos, como el narcotráfico, como el terrorismo, etcétera. O sea que no se puede crear esa confusión al pueblo colombiano....¿Qué pasa en muchos países europeos? Se ha dicho:*

como hay una democracia profunda, no se acepta que las personas atenten contra esa democracia por razones ideológicas, por razones políticas, por la vía armada. Entonces, allí no se acepta que un delito que este apoyado con armas, sea político. ¿Qué he dicho?: si la democracia colombiana se profundiza, como todos los días se profundiza... tiene que pensar si sí vale la pena darle el estatus de delincuente político a quien atenta contra ella, por la vía armada. Por eso yo creo, que ante una democracia profunda, debe pensarse en no calificar como político el delito basado en armas, es simple terrorismo. Estas son reflexiones para un debate intelectual en el país". ([SNE, 18-05-05](#))

- Paralelamente, el viernes 13 de mayo fue radicado ante las presidencias de ambas cámaras un nuevo informe de ponencia para segundo debate. El informe, presentado en el Senado por Rafael Pardo Rueda y Carlos Gaviria Díaz, y en Cámara por Gina María Parody, Luis Fernando Velasco y Germán Navas Talero, insiste en artículos que se incluyeron en la ponencia para primer debate que lideró Pardo y que no fue aprobada. Además, introduce tres nuevos artículos: el primero obliga a las empresas que se hayan beneficiados con incentivos tributarios a partir del año 2000 a vincular a desmovilizados o víctimas del conflicto en calidad de aprendiz en razón de uno por cada cincuenta empleados contratados. El segundo propone la figura de la confesión colectiva, y el tercero propone que el gobierno estructure un programa de canje parcial de deuda externa para con créditos bilaterales de gobiernos, con el fin de financiar el fondo para la reparación de las víctimas.

Análisis:

- La resurrección del artículo 64 en la ponencia coordinada por el Senador Mario Uribe y respaldada por el Gobierno y su próxima votación en sesiones plenarias, luego de su exitosa apelación, ha revivido el debate alrededor de la tipificación e incluso la conveniencia de la figura del "delito político". Los calores ideológicos y los intereses del momento no deben impedir la consideración serena de las consecuencias para la paz del trato que se le dé a esta figura y de su

conveniencia para el caso de los paramilitares.

- Cualquier análisis tiene que partir de al menos tres puntos: la Constitución y la jurisprudencia constitucional en la materia; la conveniencia de la figura para las actuales y futuras negociaciones de paz; y la conveniencia de la figura en vista de la transformación del poder coercitivo de las organizaciones armadas al margen de la ley. Históricamente, el "delito político" -y su correlato, la amnistía- ha servido para salvar periódicamente la brecha entre el Estado de Derecho y la realidad que *de facto* lo desborda. Entre tanto, el margen de aplicación de esta figura se ha reducido sustancialmente. ¿Lo suficiente para prescindir de ella? A continuación algunos puntos para su análisis en el contexto actual.
- Primero la coyuntura. En los debates en las Comisiones Primera de Senado y Cámara sobre el proyecto de Justicia y Paz el Art. 64, que otorgaba carácter político al paramilitarismo bajo la figura de "sedición", no fue votado por la mayoría de Senadores. Temían que esta tipificación sirviera de manto a delitos conexos asociados con el paramilitarismo (narcotráfico, etc.). La nueva ponencia revive la figura. La votación de la apelación indica que si pasa la ley, pasará también el Art. 64.
- El Gobierno por su parte ha puesto en marcha una estrategia de dos carriles. Por una parte, ha hecho un fuerte lobby para que el Art. 64 sea votado -y aprobado- en Plenarias, como demuestra la intervención del Alto Comisionado ante la Comisión Segunda del Senado. Pero el apoyo al artículo le causa una fuerte contradicción conceptual y de hecho. Por una parte, el Gobierno había presentado como un triunfo en el desarrollo de la Ley 782 de 2002 -que modificó la Ley 418 de 1997- la exclusión del reconocimiento de "carácter político" a una organización armada al margen de la ley como condición para conceder el beneficio de indulto. La pregunta entonces es por qué ahora busca extender el ámbito de aplicación del delito político, cuando la Ley 782 iba en la dirección contraria. En el nivel teórico, la extensión del delito político también conlleva una contradicción: la decisión del Gobierno de argumentar que no existe un conflicto armado en Colombia sino una amenaza terrorista supone precisamente no dar un trato especial a quien atenta contra el orden constitucional, sino por el contrario aplicarle la ley como a cualquier ciudadano. Supone no reconocer el delito político. De ahí el interés del Gobierno en poner a la vez en la agenda pública el tema

de la eliminación del delito político del texto constitucional. Ese es el otro carril.

- La paradoja en que se encuentra el Gobierno es el resultado de querer llevar al extremo una línea de la jurisprudencia constitucional, sin prescindir por el momento de la figura del delito político como herramienta de negociación. Dos tendencias bien ancladas en la tradición colombiana. Está por una parte la vieja costumbre de conceder -o ofrecer- perdones y amnistías para poner fin episodios de violencia (los tratados de Neerlandia, Wisconsin y Chinacota al fin de la Guerra de los Mil Días; las amnistías de los años cincuenta; los ofrecimientos de indulto en los años 80, etc.), fundamentada en una tradición jurídica liberal que reconoce al insurgente una motivación más "benévola" que al delincuente común. La materialización de esta tradición es el reconocimiento del "delito político" en los códigos penales (1936, 1980) y en la propia Constitución del 91.
- Y está por otra parte el reconocimiento de que esos beneficios deben ser objeto de restricciones. Como recuerda Hector Riveros en un trabajo para la Fundación Social, esas restricciones aparecen muy temprano en la tradición legal. El Código Penal de 1890 decía: "*Cuando los rebeldes ejecuten actos de ferocidad o barbarie, de aquellos que no se acostumbran en buena guerra en los países civilizados y cristianos, o que son reprobados por el derecho de gentes... serán castigados con el máximo de penas señaladas a estos delitos y al de rebelión y se les juzgará como reos en cuadrilla de malhechores...*". Ahí ya está prefigurado el problema, que puede ser visto de dos formas: ya sea cómo determinar el tipo de conductas que caben bajo la tipificación de "delito político", o cómo restringir el universo de delitos asociados ("conexos") a unas conductas ya tipificadas como "delitos políticos" (rebelión, sedición y asonada).
- La Constitución del 91 deja en manos del Congreso la facultad de "*Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos...*" (Art. 150, 17), pero calla sobre la naturaleza de esos delitos.
- La jurisprudencia constitucional reciente refleja la confusión que resulta de esa indefinición, que es en realidad la consecuencia natural del choque entre la aspiración (y la obligación) de establecer un Estado de Derecho pleno y

la necesidad de adelantar procesos de paz. La sentencia C 456 de 1997, que declaró inexecutable el art. 127 del Código Penal de 1980 ("*Exclusión de pena. Los rebeldes o sediciosos no quedarán sujetos a pena por los hechos punibles cometidos en combate, siempre que no constituyan actos de ferocidad, barbarie o terrorismo*"), ilustra el debate de manera ejemplar. La argumentación de la Corte pretendía resaltar la excepcionalidad de la norma y, entre otras, recordar sus efectos lesivos sobre el principio de igualdad ante la ley ("*Las normas que se examinan establecen un privilegio inaceptable para quienes, por su propia voluntad, incurren en los delitos de rebelión o sedición: el violar impunemente todas las normas penales.*"), acabando de paso al parecer con la "conexidad" ("*Los delitos políticos siguen siendo exclusivamente la rebelión, la sedición y la asonada, pero que ya no es posible subsumir en ellos otros hechos punibles conexos, como los homicidios en combate*"). En una contradicción muy dicente, la Corte dejó sin embargo en manos del Congreso la definición de los delitos conexos susceptibles de indulto, no sin recordar que no lo pueden ser los crímenes de lesa humanidad ("*Al Congreso corresponderá... determinar los delitos comunes cometidos en conexión con los estrictamente políticos y que, por lo mismo, pueden quedar cobijados por la amnistía y el indulto. Y cuáles, por su ferocidad, barbarie, por ser delitos de lesa humanidad, no pueden serlo*").

- El salvamento de voto a esa sentencia representa la otra tendencia: la insistencia en "*la tradición jurídica colombiana*", en la utilidad para la humanización de los combates de contrastar el delito político con conductas de ferocidad y barbarie, y sobre todo en recoger lo que considera es el espíritu de la Constitución. En particular, el hecho de que la Constitución no permite la extradición por delitos políticos (Art.35: "*La extradición no procederá por delitos políticos*"), a la vez que permite explícitamente ocupar cargos públicos (en el Congreso (Art. 179), en las asambleas departamentales (Art. 299), y en las magistraturas (Art. 232)) a quienes hayan cometido este tipo de delitos. Es decir, reconoce que hay que dejar espacios para que quienes pertenecen a los grupos armados al margen de la ley tengan la posibilidad de hacer parte de la institucionalidad política.
- La tipificación de un delito como delito político tiene entonces al menos tres consecuencias: (1) amnistía o indulto; (2) no extradición; (3)

no pérdida de derechos políticos, especialmente del derecho a ser elegido para corporaciones públicas de elección popular. En el caso de los delitos atroces hay claridad en la jurisprudencia: éstos no pueden ser objeto de amnistía e indulto. Pero podría sostenerse que la Corte nada ha dicho sobre la posibilidad de que estos crímenes sean considerados delitos políticos para los otros dos efectos: la no extradición y la pérdida de derechos políticos.

- La no extradición por delitos políticos puede parecer el mayor atractivo para los paramilitares, pero esa figura -muy común en las constituciones del mundo- está cada vez más restringida por tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos y narcotráfico. El Presidente Uribe ha insistido (ver arriba) en que delitos de narcotráfico seguirán siendo causal de extradición. Sobre todo la lucha contra el terrorismo ha obligado incluso a renegociar tratados para evitar que el delito político se interponga a la extradición de terroristas. La resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que ha sido la sombrilla y la motivación de una ola de legislación antiterrorista en prácticamente todos los países, exige (Art 3.g.) "*Asegurar, de conformidad con el derecho internacional, que... no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas.*". Varios países (Alemania) han incluso modificado su constitución para evitar que la figura del delito político impida la extradición a otros países o la entrega de personas a la Corte Penal Internacional. El ámbito de aplicación del delito político es entonces cada vez menor. Pero eso probablemente no impedirá que en Colombia en un futuro se aduzca la condición de "delincuente político" para evitar la extradición, aprovechando el silencio jurisprudencial para abrir la discusión sobre la relación entre la norma interna y el tratado internacional.
- El tercer beneficio constitucional no debe ser de menor interés para los paramilitares: la no pérdida de sus derechos políticos. En cualquier negociación de paz, incluso en una con grupos que no atentan contra el Estado, la transición de la actividad militar a la vida civil se hace más fácil y duradera si está enmarcada en un proceso político. No sólo porque parte de lo que debe hacer un proceso de paz es precisamente extender la institucionalidad a quienes están por fuera de ella y encauzar sus intereses por la vía política, sino sobre todo porque es

la manera de garantizar el interés del grupo en la negociación. Les promete un futuro a sus comandantes y les da herramientas para mantener la disciplina entre sus filas. Saben para dónde van.

- Pero esta argumentación tiene varios problemas en el caso de los paramilitares. El primero es la tipificación de su "delito político". La ponencia del Senador Uribe propone que sea una forma de "sedición". Lo mismo argumenta el Alto Comisionado, con base en una sentencia de la Corte Constitucional (C 009 de 1995) que distingue los delitos de rebelión y sedición: *"la rebelión, propiamente hablando, busca una sustitución de la clase dirigente, total o parcialmente... En cambio, la sedición ataca la operatividad de los poderes públicos, impidiendo el desarrollo constitucional o legal"*. Pero es evidente en esa misma sentencia que ese ataque a la "operatividad de los poderes públicos", que parecería podría cobijar la actividad paramilitar, es en realidad una forma atenuada de rebelión, o un paso anterior en la misma escala: *"la diferencia [entre los dos delitos] es temporal, pues se refiere a la transitoriedad de la acción y del efecto"*. Ambos delitos *"suponen el levantamiento armado"*. Habría que preguntarles a los paramilitares qué opinan ellos y sus tropas de que ahora se les llame "sediciosos" y cómo encaja eso con su discurso político. En todo caso, lo lógico sería introducir un nuevo tipo penal que corresponda al paramilitarismo, si de caracterizarlo como "delito político" se trata.
- El segundo problema está en abrirles espacios a los paramilitares para que ejerzan sus derechos políticos mientras se acumula la evidencia de su injerencia armada sobre la política local. Habría que pensar en fórmulas que exijan el claro desmonte de su aparato coercitivo y pruebas de buena conducta antes de permitirles hacer proselitismo político. Sobre todo, habría que introducir mecanismos creíbles de *verificación* de que están cumpliendo con lo acordado.
- Pero incluso en esos términos, hay un problema mayor: ¿qué ocurre con los paramilitares que no se desmovilizan? Al reconocerles carácter político, necesariamente recibirán los beneficios que otorga la Constitución. Es decir, en el futuro será más ventajoso ser paramilitar. Con eso se refuerza el mensaje de impunidad que la Corte quiso combatir en 1997 y que analistas como Eduardo Posada Carbó critican en la figura del delito político.
- El problema es aun más agudo, porque todo indica que los paramilitares con mayor interés

en una verdadera "transformación política" son una minoría – y son la minoría con menos poder. En ese caso, el Art. 64 no sería más que un salvavidas para aquellos dispuestos a mantener la negociación.

- ¿Qué opciones quedan? El Gobierno ha propuesto eliminar la figura del delito político de la Constitución. Ese podría ser un interesante "mensaje de urgencia" para todos aquellos que dudan en acogerse a los términos de la actual negociación. Pero el remedio puede resultar peor que la enfermedad: otorgar hoy los beneficios constitucionales del delito político a una minoría de paramilitares, sin que existan mecanismos para controlar y verificar que su actividad política se ajuste a las reglas del juego electoral; y cerrar mañana las puertas a los demás grupos al margen de la ley para que dejen las armas y opten por la vía institucional, que es la política.

¹ "Art. 64: Adicionase al artículo 458 del Código Penal un inciso del siguiente tenor: también incurrirá en el delito de sedición quien conforme o haga parte de grupos de autodefensa cuyo accionar interfiera con el normal funcionamiento del orden constitucional y legal. En este caso, la pena será la misma prevista para el delito de rebelión".

² Encargada de los temas de política internacional, defensa nacional y fuerza pública, comercio exterior e integración económica, fronteras, extranjeros, monumentos públicos, etc. Está compuesta por 13 miembros: los liberales, Luis Guillermo Vélez, Manuel Antonio Díaz, Fuad Char Abdala y Habib Merheg Marún; los conservadores, Jesús Ángel Carrizosa, Enrique Gómez Hurtado, Francisco Javier Murgueitio, Luis Alfredo Ramos y Manuel Ramiro Velásquez; y los independientes Jimmy Chamorro, Jairo Clotatofsky, Alexandra Moreno Piraquive y Efrén Félix Tarapués.

³ Encargada de los temas de comunicaciones, calamidades públicas, servicios públicos, investigación científica y tecnológica, transporte, turismo, educación y cultura. Compuesta por 18 miembros: Rocío Arias, Alonso Acosta, José Rosario Gamarra, José Manuel Herrera, Alexander López, Ernesto Mesa, Eibar Gustavo Navarro, Plinio Olano, Marino Paz, Jorge Hernando Pedraza, José Gerardo Piamba, Pedro María Ramírez, Miguel Ángel Rancel, Jairo Enrique Romero, Carlos Enrique Soto, María Teresa Uribe, John Jairo Velásquez y Berner León Zambrano.

⁴ [Intervención del Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo en la Comisión Segunda del Senado de la República](#) (OACP, 18-05-05)

⁵ Comisión VI estudia apelaciones en 'Justicia y paz'. El Nuevo Siglo. Edición electrónica (20-05-05)

⁶ [Uribe busca eliminar de la Constitución el delito político](#). El Tiempo. Edición electrónica (19-05-05)

⁷ *Ibíd.*