



**REFORMA AL CÓDIGO PENAL
Y ESCENARIO POLÍTICO (1998 – 2000)**

Vanessa Rodríguez Sanabria

Monografía de Grado presentada como requisito parcial para optar al título de:
Abogada.
Universidad Santo Tomás de Aquino

Directora:

Aura Helena Peñas Felizzola

Abril 2015

Copyright © 2015 por Vanessa Rodríguez Sanabria. Todos los derechos reservados.

A los guías del día a día, la “N” y el papito, que me han enseñado que en la disciplina y la constancia se encuentra el éxito.

A mis hermanos por su apoyo incondicional.

Al compañero de siempre, por su amor diario reflejado en los consejos matutinos de un par de niños que se encontraron para vivir y soñar.

Con especial gratitud a la profesora Aura Helena Peñas por su acompañamiento en este proceso.

Y sin ser menos importante a “panchita” por su maullido madrugador.

Agradecimientos

Agradezco a cada persona que ha contribuido con mi formación como abogada. A mis colegas de los últimos semestres que me acompañaron y compartieron conmigo el gusto y el amor por la disciplina del Derecho Penal. En especial a Helena Patricia Díaz, Edwin Castillo, David Leonardo Gutiérrez y Carlos Julián Ramírez, colegas de siempre. A los funcionarios de la Biblioteca Luis Ángel Arango, la Biblioteca Nacional y la Biblioteca de la Universidad de Externado. Por último, en la Universidad Santo Tomás de Colombia a Aura Helena Peñas Felizzola; Jesús Orlando Gómez y Álvaro Orlando Pérez, quienes contribuyeron a mi formación como profesional y animaron el amor por la investigación y el derecho penal.

Gracias a todos.

Resumen

El actual Código Penal colombiano, Ley 599 de 2000, se deriva de un proyecto de Ley (040 de 1998 - Senado) presentado por Alfonso Gómez Méndez, Fiscal General de la Nación de la época. El debate legislativo se desarrolló en medio de proceso de paz denominado “proceso de paz del Caguán”, liderado por el Gobierno presidencial de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002) con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC, y en un contexto de reformas al sistema penal, como estrategia del denominado “Plan Colombia”. Los tópicos de la discusión en el Congreso fueron tres, principalmente: la necesidad de adecuar el marco penal al nuevo principio rector constitucional de la dignidad humana; la urgencia de tipificar internamente las infracciones al derecho internacional humanitario, y las críticas frente a la ausencia de una política criminal de Estado, que diera sustento teórico a las reformas penales y orientara las propuestas del Gobierno y de la Fiscalía, como órgano impulsor del proyecto.

Palabras claves: Reforma, Código Penal, Proceso de paz, Plan Colombia, Caguán, Política Criminal, Colombia.

Contenido

Resumen	5
INTRODUCCIÓN	10
1. COYUNTURA POLÍTICA COLOMBIANA (1.998 A 2.000) Y EL CÓDIGO PENAL DE 2000	13
1.1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO POLÍTICO, SOCIAL Y ARMADO EN COLOMBIA.....	14
LOS DIÁLOGOS DE PAZ DEL GOBIERNO PASTRANA CON LAS FARC ...	19
CONTEXTO INTERNACIONAL: PLAN COLOMBIA, “PLAN PARA LA PAZ, LA PROSPERIDAD Y EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO”	31
1.2. REFORMA JUDICIAL Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PLAN COLOMBIA	35
2. MOTIVACIONES Y TRÁMITE DE LA REFORMA PENAL DE 2000.....	39
2.1. ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN PENAL AL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD: TIPIFICACIÓN DE LOS DELITOS CONTRA EL DIH	40
2.2. LOS EFECTOS DE LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DE ESTADO.....	46
2.3. UNA NUEVA CARTA POLÍTICA: EL PRINCIPIO DE LA DIGNIDAD HUMANA	52
3. LA TENDENCIA DE LA POLITICA CRIMINAL EN LA REFORMA DEL CÓDIGO PENAL	55
3.1. CONCEPTO DE POLÍTICA CRIMINAL	55
3.2. LA TENDENCIA DE POLÍTICA CRIMINAL DEL GOBIERNO PASTRANA	61
3.3. DEBATES ACADÉMICOS SOBRE LA TENDENCIA DEL NUEVO CODIGO PENAL.....	64

<i>Expansión</i>	64
<i>Simbolismo y Eficientismo punitivista:</i>	66
La jerarquía de los bienes jurídicos tutelados	69
La extensión del programa criminalizante: cantidad de conductas tipificadas	72
CONCLUSIONES	75
ANEXO 1	77
TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO PENAL DE 1980	77
INTRODUCCIÓN DEL PROYECTO	78
PRESENTACIÓN DEL PROYECTO POR PARTE DE JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO	80
Presentación del proyecto de ley n° 040 de 1998 por medio del cual se reforma el código penal de 1980	83
PARTE GENERAL	83
Normas rectoras	83
Aplicación de la ley penal	87
Conducta punible	87
Consecuencias jurídicas del delito	89
LOS DEBATES PRESENTADOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	92
Proyecto de ley 040 de 1998, por medio del cual se modifica el Código Penal, en el Senado de la República	92
Proyecto de ley 238 de 1999, por medio del cual se modifica el Código Penal en la Cámara de Representantes	93
Objeciones presidenciales	94
Actas de plenaria	97
BIBLIOGRAFÍA	100

LISTA DE FIGURAS

Fotografía 1. Presidente Andrés Pastrana Arango	19
Fotografía 2. Primera reunión del Presidente Pastrana y Tirofijo (1998)	21
Fotografía 3. Un jefe de las FARC lee un comunicado en La Habana.....	26
Fotografía 4. Andrés Pastrana y Tirofijo	28
Fotografía 5. ANDRÉS PASTRANA Y GEORGE BUSH.....	31
Cuadro 1. Conductas penales severamente sancionadas en el Código Penal de 2000.....	68
Cuadro 2. Comparación del plan del Código Penal de 1980 y el Código Penal de 2000.....	70
Cuadro 3. Trámite del proyecto de ley por medio del cual se modifica el Código Penal.....	77
Tabla 1. Tipos en los Códigos penales de Colombia.....	72
Ilustración 1. Tipos penales con las penas más altas en el Código Penal de 2000	73

INTRODUCCIÓN

La reforma al Código Penal de 1980, surge como una iniciativa del Fiscal General de la Nación Alfonso Gómez Méndez (1998 - 2002), liderado por el entonces Vicefiscal General de la Nación, Jaime Córdoba Triviño. Siendo los senadores ponentes, Senadora Claudia Blum de Barberi del Partido Cambio Radical, Senadores Rodrigo Rivera, Darío Martínez del Partido Liberal y Jesús Angel Carrizosa del Partido Conservador (Actas de comisión; Acta No 6, pág 8, 1998). Este proyecto fue debatido por parte del Congreso de la República en el periodo de 1998 - 2000, por un término de dos años.

Esta reforma tuvo unas motivaciones explícitas, de naturaleza jurídica, y otras no explícitas, dadas por el contexto sociopolítico. Las explícitas se pueden resumir en:

- a) La expedición de la Constitución Política de 1991 y la exigencia de adaptación de la legislación penal al bloque de constitucionalidad, que obligaba a Colombia a perseguir las graves violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario (en adelante DIH), desplazamiento forzado, trata de personas, genocidio, tortura. Estos eran temas nuevos en el articulado penal;
- b) En relación con lo anterior, se buscó darle una nueva jerarquía a los bienes jurídicos tutelados, previendo penas más altas para a: a) los delitos que fueron tipificados por el Estatuto de Roma como crímenes internacionales, en cuanto constituyen graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH; b) la violencia sexual contra menores de edad, y c) los delitos transnacionales.

Las causas no explícitas de la reforma, dadas por el contexto sociopolítico, fueron:

- a) problemáticas nacionales como el proceso de paz del Caguán (1998 – 2002).

b) situaciones de orden internacional que incidieron en el “*plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*” denominado “Plan Colombia”, desarrollado por Estados Unidos y Colombia.

Desde una perspectiva crítica, se ha planteado¹ que la reforma penal de 2000:

(...) es una reforma "inoportuna y unilateral", la cual valiéndose de los medios de comunicación, crea una "imagen artificial de la justicia que pretende disfrazar la arbitrariedad y convertirla en eficacia", ocultando de esta manera la violación a los derechos humanos tras una parafernalia de lucha contra la criminalidad, desmentir la ineficiencia, la corrupción y la lentitud, tras un discurso épico que pretende mostrar el sistema penal como la única tabla de salvación del país frente a la cruzada de la criminalidad. Manteniendo el carácter represivo, moralizador e inoperante del sistema penal, evidenciado ser una reforma que se desarrolla dentro un momento político que altera el país, proceso de paz que implica una profunda transformación de las instituciones del Gobierno, presentando tintes de exacerbación propia de un poder omnipotente y de afán protagónico, propio de una justicia del espectáculo. (Grosso, 1999).

La pregunta que orienta este trabajo de investigación es: ¿Cuáles fueron los principales argumentos políticos, jurídicos y académicos de los congresistas y representantes del gobierno que intervinieron en el debate del proyecto de Código Penal, y que justificaron la reforma?.

El proceso de reforma penal se dio por medio de la presentación del proyecto de ley número 040 de 1998 (Senado) con el objetivo de modificar el Código Penal. El proyecto de ley es debatido y tramitado de acuerdo a la legislación colombiana en el Congreso de la República, donde se discutió la relevancia e importancia de la

¹ Grosso, Manuel Salvador. *La Reforma del Sistema Penal Colombiano. La realidad detrás de la imagen. Perspectiva Político – Criminal. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibanez; 1. ed edition (1999).*

modificación del Código Penal. Los congresistas presentaron su posición sobre el articulado, teniendo en cuenta la coyuntura política del proceso de paz que se desarrolló entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, a finales del siglo XX.

En relación al manejo de fuentes, se presentarán a continuación algunos de los aportes más relevantes de los que se nutrió este trabajo.

Este trabajo se valió de las actas de comisión y actas de plenaria en las que se discutió el proyecto de ley de la reforma al Código Penal en el Congreso de la República. En ellas, se constata la posición política, jurídica y social de los Congresistas y representantes del Gobierno. Además, también se analizaron diferentes artículos de prensa, donde se formularon críticas de académicos y juristas, los cuales consideraron que con la reforma del Código Penal no se construyó una política criminal coherente con los principios emanados en la Constitución Política de 1991. Por esto calificaron de inoportuna la reforma, dado que se estaba desarrollando en ese momento un proceso de paz.

Esta investigación comienza con la presentación de los antecedentes más relevantes del conflicto político, social y armado en Colombia, en cuanto se relacionan con la producción normativa en materia penal. Se sistematizaron las posiciones académicas y políticas relacionadas con la reforma del sistema penal (en particular el Código Penal), en medio de la negociación política del conflicto político, social y armado. En segundo lugar, se encuentra el trámite legislativo surtido en el Congreso de la República. En la tercera parte se analizan las intervenciones más relevantes presentadas durante los debates de la reforma al Código Penal en torno al desarrollo del proceso de paz, la construcción de la política criminal y tipificación de conductas que atentan contra el DIH.

1. COYUNTURA POLÍTICA COLOMBIANA (1.998 A 2.000) Y EL CÓDIGO PENAL DE 2000

En este capítulo se presentan, en primer lugar, los antecedentes más relevantes del conflicto político, social y armado en Colombia, en aquellos elementos que se relacionan con la aprobación del Código Penal actualmente vigente, adoptado mediante la Ley 599 de 2000. Algunos de los propósitos de la reforma penal de 2000 fueron explícitos, y por tanto fueron objeto de los debates en el Legislativo, mientras que otros propósitos no lo fueron.

Los explícitos se pueden identificar así:

a) la necesidad de tipificar los delitos contra el DIH para perseguir penalmente a las Farc, pues hasta ese momento, los sujetos activos de las infracciones eran solamente los miembros de las Fuerzas Armadas. El argumento de la necesidad de adaptar la legislación penal especial al bloque de constitucionalidad, fue reiterativo en la exposición de motivos y en los debates al proyecto. El Estatuto de Roma fue aprobado en 1998, y Colombia aplazó la adhesión a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional². Ante la posibilidad de un eventual acuerdo con la guerrilla, los actores de la reforma impulsaron la tipificación en el derecho penal ordinario de los crímenes de guerra y de lesa humanidad definidos por el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

b) los compromisos adquiridos con el Gobierno de los Estados Unidos a través del "Plan Colombia", que establecía para Colombia la obligación de adaptar su sistema de justicia para luchar contra el narcotráfico; en el componente 5 del llamado "Plan Colombia", referido a la reforma judicial, se creó para el Estado

² Decreto 2467 de 2002. "Por el cual se promulga el "Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional".

colombiano el compromiso de adaptar la legislación penal para hacerla más efectiva en la lucha contra el narcotráfico.

c) la exigencia de adecuar el ordenamiento jurídico penal a la estructura axiológica de la Constitución Política de 1991, que elevaba el principio de dignidad humana al nivel de principio rector, y demandaba la actualización del desueto plan del código penal vigente, Decreto 100 de 1980, ya que éste último ponía en primer lugar dentro de su estructura los delitos contra el Estado y dejaba en segundo plano de importancia los atentados a los derechos individuales. La elevación del principio de dignidad humana a principio rector de todo el ordenamiento jurídico, exigía una reorganización de los bienes jurídicos tutelados por el Código Penal anterior.

En este capítulo se desarrollan los elementos a) y b). En el capítulo 2, se explora (c) la conexión entre la sanción de la Constitución de 1991 y la reforma penal de 2000, a partir de los discursos de los actores del poder judicial (Fiscal General y Vicefiscal) y del poder legislativo, que participaron de la reforma penal de 2000.

1.1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO POLÍTICO, SOCIAL Y ARMADO EN COLOMBIA

Colombia es una república democrática, que adoptó el modelo de Estado Social de Derecho por medio de la Constitución de 1991. Con anterioridad, se rigió por la Constitución de 1886, cuando el poder era ejercido especialmente por los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) y la Iglesia Católica (a través del Concordato firmado con el Vaticano en 1887). Si bien la Constitución de 1991 formuló la necesidad de una nueva dinámica de renovación de la política en Colombia, esta no supuso un giro total, porque en la lógica del régimen político colombiano se mantuvieron muchas continuidades de Colombia. Al respecto, vale mencionar que:

El régimen político colombiano ha sido definido como bipartidista. La permanente competencia por el poder entre los partidos liberal y conservador desde mediados del siglo pasado [siglo XIX] ha copado prácticamente el proceso político y ha tenido incidencia central en la configuración de la democracia. Además de haber monopolizado el poder, en un cíclico relevo de hegemonías de partido, guerras civiles y coaliciones, los partidos tradicionales han jugado un papel fundamental. Hasta mediados de este siglo [siglo XX] encarnaron los principales conflictos sociales. Por su participación en el desarrollo de la sociedad, fueron factores clave en la formación de la nación, han sido "subculturas" arraigadas en lo profundo de la sociedad civil, han sustituido a un Estado débil en el papel integrador y han sido factores de articulación en una sociedad dispersa, diferenciada regionalmente y llena de desigualdades. (Dávila Ladrón de Guevara, 1990, pág. 100).

La Constitución de 1991 se suscribió bajo un contexto de violencia, pues en la década de los años ochenta del siglo XX surgieron nuevos brotes de la misma, como resultado del agotamiento político del Estado (Dávila Ladrón de Guevara, págs. 103 - 108). La fallida toma del Palacio de Justicia en Bogotá a finales de 1985 fue uno de los eventos de mayor impacto, cuando un comando armado del Movimiento 19 de Abril pretendió tomar por asalto la institución pública, bajo la pretensión de hacer "*un golpe teatral, [donde] se pensaba juzgar públicamente al presidente «por traición a la patria». La tragedia propagandística terminó en tragedia nacional.*" (Palacio, pág. 280).

De otro lado, también tuvieron gran incidencia actuaciones del Estado por la permisividad con el auge de las bandas paramilitares por parte de comerciantes, ganaderos y la Fuerza Pública desde finales de la década de los años setenta para combatir la insurgencia armada. A su vez, el panorama político

se oscurecía por el asesinato de tres candidatos a la Presidencia de la República para las elecciones de 1990, el genocidio político de la Unión Patriótica y con ello el fracaso de la negociación de paz con las FARC, además de los tropiezos que se dieron en los diálogos de paz con el ELN que no permitieron su desmovilización (Palacio, págs. 265 - 286)³. Vale la pena resaltar que a estos hechos, se le puede sumar el crecimiento del narcotráfico y la consolidación de grandes carteles de la droga en Medellín y Cali. Sobre ello, Vázquez Carrizosa enuncia lo siguiente:

El terrorismo del sicariato del narcotráfico le añade en los años ochenta una agravación mayor a la violencia que invade las grandes ciudades como Medellín y Cali, centros conocidos de exportación de cocaína. La violencia de origen narco se convierte en un agudo problema para la administración Barco [presidente entre 1986-1990] que llega a declarar la guerra desde las Naciones Unidas, a los agentes de la droga. Los asesinatos políticos y secuestros se añadieron a una Colombia sangrante a pesar de la represión oficial, que estaba compensada por las infiltraciones de la mafia de las drogas en las "fuerzas del orden". El narcotráfico constituyó una nueva forma de violencia que añadió a las anteriores y debilitó aún más la resistencia del Estado Colombiano. (Vasquez Carrizosa, pág. 244)

A pesar de todo ello, la apertura de las negociaciones de paz en el gobierno de Belisario Betancur (presidente de la república entre 1982 y 1986) y Virgilio Barco, permitieron que con el M-19 y otras guerrillas más pequeñas fuera posible firmar un acuerdo de paz. Carrizosa planteó que uno de los mayores aportes de la

³ Resulta importante aclarar que las negociaciones de paz entre el Estado colombiano y los grupos subversivos durante la década de los años ochenta atravesaron múltiples etapas, que estuvieron atravesadas por la conformación de coordinadoras guerrilleras para facilitar un diálogo concertado entre los diferentes grupos con el Estado. De entre ellas se destaca la Coordinadora Nacional Guerrillera (en la que se excluía a las FARC) y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (que integraba a las FARC con las demás guerrillas y excluía al Comando Ricardo Franco).

Constitución de 1991 a la vida política del país, fue brindar una *renovación política* que incidió incluso en el desmonte del bipartidismo como eje del régimen político colombiano (Vasquez Carrizosa, pág. 239) especialmente porque fue la “(...) *primera vez en la historia de Colombia, [que] los ciudadanos fueron convocados a elecciones para disuadir a los miembros de una Asamblea Constituyente*”. (Vasquez Carrizosa, pág. 238)

Con ello el bipartidismo no desapareció, pues Cesar Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002) se formaron y ganaron la presidencia desde los partidos tradicionales, pero la influencia política en la mayoría de las personas dista de mucho de la concepción ferviente, e incluso sectaria que caracterizaba la militancia política bipartidista de la población colombiana a mediados del siglo XX. Los partidos políticos de tendencias diversas aparecieron en el panorama nacional y algunas de ellas se han mantenido vivas, reflejando una apertura del sistema democrático.

Por ello, es posible afirmar que los partidos tradicionales han perdido gran parte de su influencia y ello explica que desde el año 2002 no hayan alcanzado la Presidencia de República. La izquierda política ha ganado representación en el Congreso de la República desde los años ochenta, pero ciertamente el liberalismo y el conservatismo siguen manteniendo una importante influencia por la trayectoria que en estas colectividades han tenido Ministros, Congresistas y los mismos presidentes desde 2002.

César Gaviria Trujillo se convirtió en el presidente más joven de Colombia en ocupar ese lugar, después de la muerte de Luis Carlos Galán. Bajo su mandato, se incorporaron medidas económicas neoliberales y se cerraron los diálogos con las FARC. También, se dio muerte a Pablo Escobar Gaviria, jefe máximo del

Cartel de Medellín, después de que este hubiera escapado de la Cárcel que él mismo había ayudado a construir. Él había llegado allí después de entregarse y pactar con el Estado que no habría de ser extraditado a los Estados Unidos de América.

Al gobierno de César Gaviria le siguió el gobierno de Ernesto Samper Pizano. Durante su mandato, se hicieron recurrentes señalamientos sobre la influencia de *dineros calientes*, presuntamente provenientes del apoyo económico del Cartel de a su campaña política para la presidencia. Este hecho debilitó su mandato frente a la opinión pública. Además, las FARC cometieron numerosos ataques a militares y policías mientras las fuerzas paramilitares se extendían. En la revista Semana, la coyuntura política del gobierno de Samper se expresó en los siguientes términos:

Se presentó también otro fenómeno que llevó a los empresarios a participar de manera más activa y directa en la política nacional. La crisis institucional que se dio en el gobierno de Ernesto Samper, entre 1994 y 1998, mostró la gran ausencia de partidos políticos en la vida colombiana y condujo a un mayor protagonismo de otros factores de poder diferentes a los sujetos políticos propiamente dichos. (Valencia, León. Adiós a la política. Revista Semana [Versión online]. 22 abril 2002).

En medio de las dificultades de orden público, el gobierno de Andrés Pastrana Arango, presidente de la república elegido durante el periodo 1998-2002, representante del partido conservador de Colombia, inicia nuevamente diálogos de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En ellos, se veía un movimiento insurgente empoderado militarmente, que combatía a unas fuerzas paramilitares que también extendían sus filas. Por medio de la Resolución 85 de 14 de octubre de 1998, el gobierno decide otorgar una

zona desmilitarizada, también llamada “zona de distensión”, en la región de San Vicente del Caguán a las FARC, en donde se desarrolla el proceso de paz, reconociendo el estatus político a esta guerrilla.

En la década de los años ochenta nuestro país vio surgir la violencia del narcotráfico, que con posterioridad habrá de conjugarse con la violencia rural. De cierta forma, los altos niveles de violencia política obligaron a una mayor apertura democrática en el país modificando el régimen político a través de la sanción de una nueva Constitución Política, la de 1991.

LOS DIÁLOGOS DE PAZ DEL GOBIERNO PASTRANA CON LAS FARC

Fotografía 1. Presidente Andrés Pastrana Arango



Tomada de: Biblioteca Virtual del Banco de la República

Andrés Pastrana Arango, político colombiano, nace en Bogotá D.C, el 17 de agosto de 1954⁴. Hijo del ex presidente Misael Pastrana Borrero, que rigió los

⁴ Se gradúa de bachiller en el Colegio San Carlos y de Doctor en Leyes de la Universidad del Rosario, después de organizar marchas ciudadanas de gran éxito con motivo de causas sociales.

destinos del país de 1970 a 1974. Tomó posesión el 07 de agosto de 1998. Como presidente electo y ante la sorpresa general del país se reunió en algún lugar de las montañas de Colombia con el legendario “Tirofijo”, o “Manuel Marulanda”, para establecer los primeros acuerdos de lo que sería el proceso de paz con las FARC de su Gobierno. La comunidad internacional participó directamente en el proceso de paz como facilitadora y acompañante, a través de grupos de países amigos que se hicieron presentes en diferentes momentos de la negociación y que buscaron colaborar activamente en las situaciones de crisis (Pastrana, Andrés, s.f.).

Durante su gobierno se diseñaron varios planes de Gobierno, el principal de ellos fue el “Plan Colombia”, estrategia integral del fortalecimiento del Estado y de inversión social, el plan integral del fortalecimiento de las fuerzas armadas, el fortalecimiento institucional, el desarrollo de políticas contra el narcotráfico y las

Viaja un año a Estados Unidos a realizar un posgrado de Derecho Público en el Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard. A su regreso a Colombia decide incursionar en el periodismo. Después de fundar la revista Guión en 1978 inaugura el noticiero de televisión Tv Hoy al año siguiente. Obtiene premios de periodismo como el Rey de España en 1985 y 1987, el Simón Bolívar nacional en 1987, y el del Círculo de Periodistas de Bogotá. Su paso por la televisión diaria nacional lo lleva rápidamente a la política por la misma época. De noviembre de 1984 a enero de 1985 ejerce como Presidente del Concejo de la ciudad, integrado ya a las filas oficiales del Partido Conservador. En enero de 1988 Pastrana es secuestrado en Antioquia por orden del Cartel de Medellín, para presionar ante el Presidente Virgilio Barco la no aprobación de tratados de extradición. Tras ser liberado por la Policía sigue adelante con su carrera política, ahora como candidato a las primeras elecciones de voto popular para alcalde, las cuales gana. Un nuevo trazado de la avenida Caracas y un multitudinario concierto de rock en español en el Estadio El Campín son algunas de sus obras más recordadas (Biografías Biblioteca Virtual del Banco de la República).

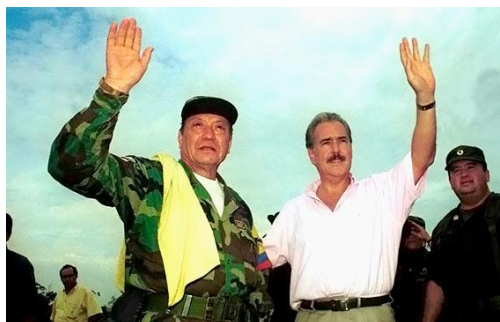
Fue concejal de Bogotá y Presidente de esa corporación entre 1982 a 1986. En 1988 se convirtió en el primer alcalde de Bogotá elegido por votación popular; en 1990 fundó el movimiento Nueva Fuerza Democrática, de ideología conservadora, por el que fue elegido senador.

En la biblioteca presidencial Virtual Andrés Pastrana (APA) resaltan que el ex presidente fue invitado al Centro de Estudios Internacionales en la Universidad de Harvard entre 1990 y 1991, recibiendo el título Honoris Causa en Humanidades que otorga la Universidad de Heidelberg en Tiffin, Ohio en 1991. Este mismo año, creó la Nueva Fuerza Democrática (NFD) movimiento suprapartidista para lanzar su candidatura al Senado de la República.

Se presentó luego a los comicios presidenciales de 1994, pero fue derrotado por el candidato liberal Ernesto Samper. Ejerció como Presidente de la República entre 1998 y 2002. En las elecciones presidenciales de junio de 1998 fue elegido presidente con el 50.4% de los votos, venciendo al liberal Horacio Serpa e iniciando de inmediato diálogos con la guerrilla de las FARC (Pastrana, Andrés)

políticas sociales con programas como “Familias en Acción”, “Empleo en Acción”, “Vías para la paz” y “Jóvenes en Acción”.

Fotografía 2. Primera reunión del Presidente Pastrana y Tirofijo (1998)



Tomada de: El país⁵.

Andrés Pastrana Arango durante su periodo presidencial, apostó por un proceso de paz con la guerrilla principal de Colombia, las FARC. Las conversaciones tuvieron el seguimiento político y académico de investigadores como Alfredo Molano, Myriam Jimeno e Ismael Roldán, en torno a los antecedentes del conflicto político, social y armado en Colombia; de igual manera, por un grupo de analistas encabezado por el representante de las Naciones Unidas en Colombia. Las investigaciones realizadas trajeron como conclusión principal, que se resaltaba la importancia de establecer una zona de distensión, la cual permitiría entablar conversaciones con las FARC.

Durante la contienda electoral, Álvaro Leyva Durán⁶ tuvo un acercamiento hacia Andrés Pastrana Arango, asegurando que tenía la forma para llegar a un

⁵ Ver en: <http://www.elpais.com.co/elpais/multimedia/graficos/cronologia-conozca-intentos-paz-gobierno-medio-siglo-guerra>.

⁶ Político colombiano, miembro del Partido Conservador. Leyva Durán ha sido ministro de gobierno, congresista, constituyente y desde la década de 1980, ha buscado salidas negociadas al conflicto armado con las guerrillas. Ver en: Caracol Radio, notas especiales, 22 de febrero de 2006.

acercamiento con el grupo insurgente de las FARC, quien se había acercado a Manuel Marulanda⁷ el 09 de junio de 1998.

El 14 de Junio de 1998, el grupo guerrillero de las FARC le hizo un llamado a Andrés Pastrana, presentando su disposición al dialogo con su eventual gobierno, a lo que el candidato manifestó su voluntad de despejar varios municipios para iniciar un proceso de paz con el grupo guerrillero (EL TIEMPO, 2001).

Cinco días después de su elección (07 de Agosto de 1998), aseguró que en menos de noventa (90) días daría la orden de despejar una zona del país para iniciar los diálogos con las FARC. Los municipios escogidos (por petición de la guerrilla) fueron San Vicente del Caguán, en Caquetá; y Uribe, Macarena, Vista Hermosa y Mesetas, en Meta (Redacción el tiempo.com, 2012). Después de posesionarse como Jefe de Estado acudiendo a la Ley 418 de 1997⁸, la cual otorga facultades al Presidente de la República de Colombia para realizar acuerdos con grupos organizados al margen de la ley, decide formalizar la creación y el despeje militar de la zona de distensión del Caguán.

El 8 de septiembre de 1998, a través de un documento de análisis enviado al presidente Pastrana, las Fuerzas Militares, aunque respaldaron la decisión política de despejar una zona para iniciar los diálogos, expresaron sus reservas frente a las ventajas estratégicas que obtendría la guerrilla. Sin embargo, una semana después el presidente expidió el decreto⁹ con el cual ordenó el despeje militar de los cinco municipios. (Redacción el tiempo.com, 2012), reconociendo el estatus político a la guerrilla de las FARC, y pidió la suspensión de las órdenes de captura contra ' Reyes', 'Joaquín Gómez'; y Fabián Ramírez, tres jefes guerrilleros designados por las FARC como voceros.

⁷ **Pedro Antonio Marín**, mejor conocido por su alias de Manuel Marulanda Vélez o Tirofijo, fue un guerrillero colombiano, inicialmente integrante de las Autodefensas campesinas liberales en 1950, posteriormente cofundador de las FARC.

⁸ Diario Oficial No. 43.201, de 26 de diciembre 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.

⁹ Resolución 85 de 14 de octubre de 1998.

Pastrana, adoptó un modelo de negociación abierta, basado en la generación de confianza con las FARC (Valencia, 2003). Con ese principio en mente, les concedió el despeje militar de 42.000 kilómetros cuadrados, sin haber convenido antes unas normas mínimas sobre su uso ni sobre el papel del Estado o de la comunidad internacional de la zona (Restrepo, 2006). El 7 de noviembre arrancó el despeje formal y nació el primer escollo por la evacuación del batallón Cazadores del Ejército. Los soldados salieron en su totalidad, de San Vicente del Caguán, el 20 de diciembre de 1998. (Redacción el tiempo.com, 2012).

El 25 de noviembre el presidente Pastrana pidió a las FARC un alto al fuego para la época de Navidad. Las FARC responden dos días después con propuestas para canjear guerrilleros presos por militares secuestrados por las FARC. El 6 de diciembre de 1998, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), enemigas de las FARC, proponen a los actores del conflicto armado colombiano una tregua para la época de Navidad. El presidente Pastrana consideró la idea y agregó que hubiera podido incluir a la fuerza pública. El 8 de diciembre, el presidente Pastrana aseguró que no había pensado en extender la duración del despeje más de allá del 7 de febrero de 1999 (La zona de distensión paso a paso, 2001).

El 26 de diciembre de 1998 las FARC comenzaron a ejercer control sobre la zona de distensión¹⁰.

Durante el desarrollo del proceso de paz, se abrió una agenda de negociación acordada la cual tenía como objetivo el establecimiento de transformaciones políticas, económicas y sociales. Se instauran audiencias públicas con una alta participación de sectores de la sociedad civil y se permite la participación de gobiernos europeos y americanos como observadores y facilitadores, así como a

¹⁰ La Tercera (10-01-2002). nodo50.org, ed. «FECHAS MÁS DESTACADAS DEL PROCESO DE PAZ».

organizaciones internacionales como la ONU, en calidad de mediadores o en tareas humanitarias.

El proceso de los diálogos se inició oficialmente el 9 de enero de 1999, con la ausencia de Manuel Marulanda Vélez (cuyo nombre real era Pedro Antonio Marín), máximo comandante de las FARC. La guerrilla justificó el desplante, alegando que había un supuesto plan para atacar contra la vida del jefe guerrillero. Pero el mismo Marulanda afirmaba que el nuevo proceso de paz tenía como objetivo cubrir el déficit político generado por más de siete años de guerra, después del marginamiento de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991: *“En este momento lo que hay que tener claro es que se abrió un frente político para buscar soluciones a la crisis social”*. Para las FARC, tres temas eran centrales para avanzar en la mesa de negociaciones: el canje de secuestrados de las Fuerzas Armadas por presos políticos, la lucha de todo el establecimiento contra el paramilitarismo y el mantenimiento de la zona de despeje a toda costa. (Informe General. Capítulo II: Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del Conflicto Armado).

En enero de este mismo año, el grupo guerrillero de las FARC anuncian la primera congelación de las conversaciones desarrollada a la espera de informes oficiales sobre la lucha contra el paramilitarismo, por las últimas masacres presentadas en el país.

El 25 de enero fijan como nueva fecha de encuentro el 20 de abril del mismo año, acto seguido el 27 de enero 'Raúl Reyes' se reunió con María Emma Mejía¹¹ y Nicanor Restrepo y acordaron *"continuar trabajando en una solución política, adecuada explotación de los recursos naturales y con programas productivos"*. (Periodico El país, 2012).

¹¹ **María Emma Mejía Vélez** (Medellín, 27 de septiembre de 1953) es una política, periodista y diplomática colombiana.

En febrero, se realiza un intento para avanzar con el ELN, como lo documenta el observatorio de la Universidad Tadeo Lozano, en Monitoreo Proceso de Paz (1998 – 2010):

El Comisionado de Paz, Víctor G. Ricardo, y Antonio García, jefe militar del ELN se reúnen en Caracas para acordar fechas futuras para la realización de la Convención Nacional. No lo logran. Estos intentos se ven aún más opacados por el secuestro de un avión de Avianca por parte de dicha guerrilla, en el mes de abril, y por el secuestro de 46 personas en la iglesia La María, en Cali. El resultado fue la ruptura de negociaciones con el ELN y la revocatoria de sus status político.

El 29 de mayo de 1999, unos 400 paramilitares incursionaron en la inspección de Policía de La Gabarra y en varias veredas del municipio de Tibú, Norte de Santander, donde mataron a 20 campesinos y saquearon e incineraron más de 50 viviendas. Esto produjo el desplazamiento de más de 300 pobladores hacia Venezuela. Un día después, el 30 de mayo, integrantes de los frentes José María Becerra y Omaira Montoya del ELN entraron a la iglesia La María del barrio Ciudad Jardín en Cali y secuestraron a 162 personas. (Centro Nacional de Memoria Historica)

Continuando con el desarrollo del proceso de paz para octubre de 1999, el gobierno retira la exigencia de una comisión de verificación de la zona de despeje militar y se reanudan diálogos con las FARC para acordar una agenda de paz. Las FARC ofrecen una tregua de navidad. En respuesta, el gobierno extiende la zona de despeje militar por otros seis meses, aunque la primera audiencia pública aún no se lleva a cabo, restableciendo status político al ELN.

El 11 de noviembre, las FARC no aceptan una comisión neutral del proceso. Por lo anterior se congelan los diálogos de negociación (Periodico El país, 2012), sin

embargo se acuerda una tregua unilateral con motivo de la Navidad y Fin de Año, y reanudan los diálogos en enero del 2000.

Fotografía 3. Un jefe de las FARC lee un comunicado en La Habana



Tomada de: www.pagina12.com.ar

En abril 29 de este año, las FARC anuncian el lanzamiento de su brazo político, el Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia. A la reunión ocurrida dentro de la zona de distensión, en San Vicente del Caguán, asistieron todos los miembros del Secretariado de las FARC, incluyendo a Manuel Marulanda y Alfonso Cano, que fue elegido su Director Nacional. También asistieron algunos miembros del Estado Mayor de las FARC, como bien lo relata en el artículo “*Las FARC ya tienen su partido político*”, así:

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) anunciaron ayer que, de acordarse la paz con el gobierno colombiano, participarán en política de manera legal a través del Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia (MBNC), el brazo político de la guerrilla, aún clandestino. “Aquí está el Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia, dispuesto a, si se alcanza la firma del acuerdo final, hacer un partido político abierto, legal, que recoja a las mayorías inconformes”, señalaron en un comunicado los negociadores de las FARC que, desde hace más de un año, participan en La Habana en el diálogo de paz con el gobierno del presidente Juan Manuel

Santos. La delegación manifestó que el objetivo de este nuevo partido sería “proseguir la lucha por la democracia, la reconciliación y la justicia social”, según el texto.

“El Movimiento Bolivariano está listo para continuar su avance, por la Nueva Colombia, ojalá en un nuevo escenario signado por la paz; pero en todo caso ondeando el amarillo, azul y rojo de la emancipación, levantando ahora su voz por la Constituyente que rehaga el país”, añadieron las FARC en su declaración. (Periodico Argentino, 2000)

En mayo del 2000, la guerrilla de las FARC, arrogándose de manera violenta la función legislativa tributaria, anuncia la creación de un “impuesto revolucionario” a los particulares que tuvieran un patrimonio superior a un millón de dólares, los cuales deberían cancelar este gravamen al grupo guerrillero como fuente de financiación, exponiéndose estos últimos a ser secuestrados si no cumplían sus exigencias. Lo anterior tuvo como consecuencia la agudización del conflicto, ya que las FARC dan comienzo al secuestro sistemático de personalidades del Estado y la clase política, así como la constante puesta en discusión de la posición del Gobierno frente al avance y crecimiento de los grupos paramilitares.

En agosto de este año, se reactiva el Consejo Nacional de la Paz (CNP), foro integrado por organizaciones no gubernamentales y representantes de la sociedad civil colombiana; la negociación de la paz se mantiene entre reactivaciones y suspensiones en el transcurso del año.

En el 2001, se destacan los actos de paz dados entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno de Pastrana, como la liberación de cuarenta y dos soldados y policías a cambio de la liberación de quince guerrilleros de las FARC de las cárceles. En ese

mismo mes las FARC liberan unilateralmente a doscientos cuarenta y dos soldados y policías¹².

Durante este mismo año, el presidente de la República, Andrés Pastrana y alias Tiro Fijo, celebran la tercera cumbre para salvar el proceso de paz y alcanzan el acuerdo de Los pozos, en donde ratifican, entre otras, la voluntad de las partes (FARC EP – Gobierno) de continuar con el proceso de paz, dando una solución negociada al conflicto social y armado. El presidente y el grupo guerrillero coincidieron en reconocer la importancia de acabar con el paramilitarismo y disminuir la intensidad del conflicto, y acordaron la concreción de un acuerdo humanitario que permitía la liberación de soldados y policías enfermos, retenidos por las FARC. El 14 de febrero reinicia la Mesa de Diálogo y Negociación (El acuerdo de los pozos, 2001).

Fotografía 4. Andrés Pastrana y Tirofijo



Tomada de: BBC.mundo.com

En octubre, el Gobierno y las FARC EP suscriben el Acuerdo de San Francisco de la Sombra, teniendo como principal objetivo, abocar el estudio integral del

¹² Véase en: Observatorio de la Universidad Tadeo Lozano, en Monitoreo Proceso de Paz (1998 – 2010).

documento de recomendaciones presentado por la Comisión de Personalidades, en donde se establece la tregua con cese de fuegos y hostilidades, el secuestro, las acciones para acabar con el fenómeno del paramilitarismo y allí se plantea la eventual convocatoria de una asamblea constituyente (BBC MUNDO, 2002).

A pesar del acuerdo suscrito, el proceso de paz se encontraba ya en crisis por el acto de guerra cometido por las FARC, con el secuestro y posterior asesinato de la exministra de Cultura Consuelo Araújo Noguera. El Gobierno anunció mayores controles sobre la zona de distensión, militarizando esta área. Esta medida ocasionó que el grupo guerrillero comunicara que no regresarían a los diálogos de paz en protesta contra los controles militares sobre la zona de distensión, y la Mesa de Diálogo se levanta. El 24 de diciembre el alto comisionado para la Paz, Camilo Gómez, anuncia que se reanudan los contactos, tras reunirse con Marulanda y sus portavoces (La Zona de Distensión Paso a Paso, 2001).

En el año 2002, la situación del conflicto armado en Colombia se agudiza, teniendo en cuenta los actos de guerra ejecutados por ambas partes, y la imposibilidad de avanzar en las negociaciones de la paz. Las FARC EP envían nueve cartas abiertas al Presidente Andrés Pastrana, al secretario de la ONU Koffi Annan, al Congreso de la República de Colombia, y a los jefes de la Iglesia Católica. En los comunicados, responsabilizan al gobierno del Presidente Pastrana del fracaso de los diálogos, por lo que el 09 de enero de este año, el Gobierno en respuesta declaró suspendido el proceso de paz con las FARC, lanzando un ultimátum de 48 horas para que clarificaran sus propuestas de cese de hostilidades antes de ordenar al Ejército la ocupación de la Zona de Distensión. Sin embargo, el 14 de enero, las partes suscribieron un documento expedido por la ONU y los países facilitadores en el que se declaraba que existían garantías para seguir negociando.

A pesar de lo anterior, el grupo guerrillero de las FARC EP, secuestra al senador Jorge Eduardo Gechem en el mes de febrero, por lo que el Gobierno de Pastrana anuncia la ruptura definitiva del proceso de paz y da al Ejército Nacional la orden de recuperar la zona desmilitarizada de Caquetá. Como lo argumenta en su anuncio, dado el 21 de febrero del 2002:

(...) Hoy la guerrilla está desenmascarada y ha mostrado su verdadera cara, la cara de la violencia sin razón, ante el mundo. Hoy las naciones del planeta saben que no son los Robin Hoods que luchan por el pueblo oprimido, sino personas sin escrúpulos que no tienen problema en asesinar niños para conseguir sus fines. (...)

(...) "¡No podemos soportar más sevicia y crueldad de parte de quienes dicen querer la paz! ¡No es posible firmar acuerdos, por un lado, y poner el fusil en la cabeza de los inocentes, por el otro! Colombia entera dice: ¡No más! ¡Nos cansamos de la hipocresía de la Guerrilla!

(...) "Que lo sepan las FARC, que lo sepan todos los grupos que insisten en sembrar violencia y muerte a su alrededor: ¡Un ejército de 40 millones de colombianos es invencible! ¡Nunca podrán derrotarnos! ¡Nunca, ni en sus sueños, podrán obtener el poder por las armas, porque aquí el poder sólo se gana en las urnas de la democracia! Yo seguiré buscando la paz, de la mano de todos ustedes. Pero no someteré al pueblo colombiano a la

*arrogancia de unos interlocutores que dicen querer la paz, pero que disparan contra ella.*¹³

La estrategia de paz del Gobierno Pastrana se enfocó a la firma de acuerdos de paz negociados con la guerrilla con base en la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos, que además debían fortalecer el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico¹⁴. El Plan Colombia fue la estrategia de cooperación internacional Colombia-Estados Unidos que estaba sustentando las aproximaciones a la guerrilla.

CONTEXTO INTERNACIONAL: PLAN COLOMBIA, “PLAN PARA LA PAZ, LA PROSPERIDAD Y EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO”

Fotografía 5. ANDRÉS PASTRANA Y GEORGE BUSH



Tomada de: especiales.presidencia.gov.co

El Plan Colombia fue un acuerdo político bilateral, surgido en el año de 1999 entre los Gobiernos de Estados Unidos y Colombia del periodo presidencial de Andrés

¹³ Ver discurso completo en: “Que San Miguel Arcángel nos proteja: Pastrana” en BBCMUNDO.COM, jueves 21 de febrero de 2002.

¹⁴ El plan Colombia. Texto oficial de la embajada de los Estados Unidos, Bogotá, Colombia. Ver en: <https://www.monde-diplomatique.fr/cahier/ameriquelatine/plancolombieux>.

Pastrana Arango y el presidente de Estados Unidos Bill Clinton. Tenía como objetivo específico generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto social, político y armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica entre los dos países.

Este acuerdo cuenta principalmente con el apoyo del programa del gobierno estadounidense llamado *Andean Counterdrug Initiative* (ACI) o "Iniciativa Andina Contra las Drogas" y recibe asistencia del *Foreign Military Financing*(FMF) o "Financiación para Fuerzas Militares Extranjeras" del *Department of Defense's central counternarcotics account* o Cuenta Central Antinarcóticos del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Los objetivos de Colombia y de los Estados Unidos difieren en algunos aspectos. El principal objetivo del gobierno estadounidense es prevenir el flujo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos, como también ayudar a Colombia a promover la paz, el desarrollo económico que a la vez contribuye a la seguridad en la región andina. El principal objetivo de Colombia es promover la paz, el desarrollo económico, incrementar la seguridad y terminar con el tráfico ilegal de drogas. Ambos han evolucionado de lo estrictamente antinarcótico de la guerra contra las drogas a incluir aspectos de la guerra contra el terrorismo, debido a que los grupos violentos y mafias utilizan el negocio de la droga para financiar la guerra.¹⁵

En septiembre de 1999, el Gobierno Nacional, da vía libre al "Plan Colombia", con el objetivo manifiesto de "acabar con el conflicto armado, generar desarrollo económico y social y eliminar el tráfico de drogas". El plan hacía énfasis en la vinculación de los grupos armados con los dineros del narcotráfico, aduciendo que eran la principal causa del conflicto armado, y dejó en un segundo plano los aspectos económicos, sociales y políticos que estaban en la base de la expansión de los cultivos de uso ilícito. El énfasis militar del Plan Colombia se evidenciaba en la destinación del 74% de su presupuesto al fortalecimiento militar (60%) y policial

¹⁵ fas.org: CRS Report for Congress-Plan Colombia: A Progress Report (en inglés)

(14%), mientras que para inversión social solo se asignaba un 26%, del cual un 8% se destinaba a desarrollo alternativo (Ramírez, 2006).

De acuerdo al profesor Juan Gabriel Tokatlian¹⁶, el Plan Colombia tiene tres partes; la primera de ellas es interna, y buscó reducir los efectos negativos de la crisis que vive el país mediante medidas de acercamiento del Estado a las áreas más afectadas por la violencia. Apuntó a fortalecer la presencia institucional en el territorio nacional, es decir, la pacificación por vía del contacto estatal con la comunidad y por medio de una salida negociada. La segunda parte consiste en la inversión realizada por EE.U.U. en un menor tiempo que la primera inversión, teniendo como receptor principal el Ejército Colombiano, con el objetivo de desplegar las fuerzas armadas con el fin de equilibrar el crecimiento territorial de la guerrilla y la influencia regional del narcotráfico. El tercer componente, fue el aporte europeo a la paz, esta porción del plan Colombia representa la contribución al mejoramiento de las condiciones sociales en las regiones donde el Estado ha Estado menos presente.

Resalta el profesor Tokatlian, la cuantiosa inversión realizada por el Gobierno de EE.UU, teniendo como fin el fortalecimiento del aparato militar de Colombia, de la siguiente manera:

El plan Colombia de Estados Unidos tiene unos componentes precisos. El paquete específico para Colombia llega a 860,3 millones de dólares. De ese total, la asistencia militar asciende a 519,2 millones de dólares y la ayuda policial alcanza a 123,1 millones de dólares. En ese sentido, se trata de

¹⁶ Vease en: Tokatlian Source, El plan Colombia: ¿un modelo de intervención?, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, No. 54/55, ESPAÑA ANTE LA SEGUNDACUMBRE ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (noviembre 2001), pp.203-219 Published by: CIDOBS table URL: <http://www.jstor.org/stable/40585879> .Accessed: 06/01/2015 11:33Your

fortalecer las fuerzas armadas (tres nuevos batallones para operar en el sur del país; 16 helicópteros Blackhawk y 30 helicópteros UH-1H Huey; y mejores instrumentos de combate y comunicación) para que efectivamente asuman una postura más ofensiva en la guerra y de mejorar la capacidad de la policía en el combate contra las drogas (2 helicópteros Blackhawk y 12 helicópteros UH-1H Huey; entrenamiento para labores de fumigación, etc.). Otras categorías contempladas son: desarrollo alternativo (68,5 millones de dólares), ayuda a los desplazados (37,5 millones de dólares), derechos humanos (51 millones de dólares), reforma judicial (13 millones de dólares), aplicación de la ley (45 millones de dólares) y paz (3 millones de dólares). El resto del paquete de los 1.319,1 millones de dólares -es decir, los 458,8 millones de dólares restantes se desagrega en dos grandes categorías: ayuda a otros países vecinos de Colombia (180 millones de dólares) y recursos para ser usados directamente por autoridades estadounidenses (278,8 millones de dólares). Respecto a esta última categoría, 276,8 millones de dólares son para el Departamento de Defensa (mejoramiento de las bases de Ecuador, Aruba y Curazao; programas de inteligencia rutinarios y clasificados y equipamiento de radares, entre otros). Si se descompone el total general del paquete en sus diversas piezas, destinatarios y propósitos, se tiene que aproximadamente un 75% se orienta al fortalecimiento bélico en la ya longeva e ineficaz "guerra contra las drogas"; guerra que cada vez más toma el carácter de "lucha antinarcoguerrillera" en la nomenclatura de Washington.

En resumen, la estrategia del Plan Colombia plantea la participación máxima de la comunidad internacional en la negociación al conflicto social y armado y el concurso activo de la guerrilla en la búsqueda de la cooperación externa. Establece una diplomacia presidencial, al vincular la paz con la eliminación del narcotráfico y promover la intervención del Gobierno de EE.UU en la guerra contra las drogas. Finalmente, procura la consecución de recursos masivos del extranjero

para atacar las bases sociales y económicas que posibilitan el desarrollo de los narco cultivos.

1.2. REFORMA JUDICIAL Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PLAN COLOMBIA

Para cumplir con los objetivos planteados por el gobierno de Andrés Pastrana Arango, se desarrollan diez estrategias¹⁷:

1. Una estrategia económica que genere empleo, que fortalezca la capacidad del Estado para recaudar impuestos, y que ofrezca una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico. La expansión del comercio internacional, acompañada por un mejor acceso a los mercados extranjeros y de acuerdos de libre comercio que atraigan inversión extranjera e interna son factores claves en la modernización de nuestra base económica y para la generación de empleo. Dicha estrategia es esencial en un momento en que Colombia enfrenta su peor crisis económica en 70 años, con un desempleo hasta del 20%, lo cual a su vez limita severamente la capacidad del gobierno para luchar contra el narcotráfico y la violencia que éste genera.
2. Una estrategia fiscal y financiera que adopte medidas severas de austeridad y ajuste con el fin de fomentar la actividad económica, y de recuperar el prestigio tradicional de Colombia en los mercados financieros internacionales.
3. Una estrategia de paz que se apunte a unos acuerdos de paz negociados con la guerrilla con base en la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos, que además deban fortalecer el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico.
4. Una estrategia para la defensa nacional para reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la Policía, para que estos recuperen el estado de derecho, y proporcionen seguridad en todo el territorio nacional, en contra del delito organizado y los grupos armados y para proteger y promover los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

¹⁷ Documento Oficial del Gobierno Colombiano sobre el Plan Colombia. Equipo Nizkor (1999) ver documento completo en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html>

5. Una estrategia judicial y de derechos humanos, con el fin de reafirmar el estado de derecho y para asegurar una justicia igualitaria e imparcial para todos, y al mismo tiempo que promueva las reformas ya iniciadas en las fuerzas militares y la Policía para garantizar que éstas cumplan con su papel en la defensa y respeto de los derechos y la dignidad de todos.
6. Una estrategia antinarcóticos, en asocio con los demás países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena: la producción, distribución, comercialización, consumo, lavado de activos, de precursores y de otros insumos, y el tráfico de armas, para combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas, y para impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas.
7. Una estrategia de desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias. El desarrollo alternativo también contempla actividades de protección ambiental que sean económicamente factibles, con el fin de conservar las áreas selváticas y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos sobre la Cuenca Amazónica y sobre los vastos parques naturales que son a la vez áreas de una biodiversidad inmensa y de importancia ambiental vital para la comunidad internacional. Dentro de este marco, la estrategia incluye proyectos productivos sostenibles, integrales y participativos, en combinación con la infraestructura necesaria y dedica atención especial a las regiones que combinan altos niveles de conflicto con bajos niveles de presencia del Estado, un capital social frágil y degradación grave del medio ambiente, como son el Magdalena Medio, el Macizo Colombiano y el suroccidente de Colombia.
8. Una estrategia de participación social que apunte a una concientización colectiva. Esta estrategia busca desarrollar una mayor responsabilidad dentro del gobierno local, el compromiso de la comunidad en los esfuerzos anticorrupción y una presión constante sobre la guerrilla y sobre los demás grupos armados, con el fin de eliminar los secuestros, la violencia y el desplazamiento interno de individuos y comunidades. Esta estrategia también incluye la colaboración con empresarios locales y grupos laborales, con el fin de promover modelos innovadores y productivos para así enfrentar una economía más globalizada, fortalecer de este modo nuestras comunidades agropecuarias y reducir los riesgos de violencia rural. Adicionalmente, esta estrategia busca fortalecer las instituciones formales y no formales que fomenten cambios en los patrones culturales a través de los cuales se desarrolla la violencia, y que se fortalezcan. Además incluye la promoción de mecanismos y programas pedagógicos para aumentar la tolerancia, los valores esenciales de la convivencia y la participación en asuntos públicos.

9. Una estrategia de desarrollo humano que garantice servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad durante los próximos años, especialmente incluidos no solamente los desplazados o afectados por la violencia, sino también los sectores sumergidos en condiciones de pobreza absoluta.
10. Una estrategia de orientación internacional que confirme los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga. Se deben tomar acciones simultáneas contra todos los eslabones de la cadena de este flagelo. Asimismo, el costo de dicha acción y de sus soluciones debe recaer sobre los países involucrados habida cuenta de su capacidad económica individual. El papel de la comunidad internacional también es vital para el éxito del proceso de paz, de acuerdo con los términos del derecho internacional y con el consentimiento del gobierno colombiano.

En la estrategia número cinco, reforma judicial y protección de derechos humanos, se plantea el objetivo de consolidación del Estado Social de Derecho, mediante el fortalecimiento de sus instituciones, y del sistema judicial, lo que implica una reforma al sistema judicial penal, mediante la transición a un sistema acusatorio.¹⁸

De igual manera el gobierno, bajo la coordinación de la oficina del Vicepresidente del República, se comprometió a brindar protección y materialización de los derechos fundamentales de acuerdo con las obligaciones de Colombia bajo los tratados y pactos internacionales, mediante las siguientes estrategias: a) conformado una Comisión Permanente de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, b) enviando proyectos de ley al Congreso de la República en materia de desapariciones forzadas, delitos de lesa humanidad y la ratificación de la Corte Penal Internacional¹⁹.

¹⁸ Este cambio implicó una reforma a todo el sistema judicial penal, evidenciado con la reforma al Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Código Penitenciario y Carcelario, liderado por la Fiscalía General de la Nación, en cabeza de Alfonso Gómez Méndez y Jaime Córdoba Triviño (Vicefiscal General de la Nación), como fue tratado anteriormente.

¹⁹ IV. LA REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL Y LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS. Ver en: Documento Oficial del Gobierno Colombiano sobre el Plan Colombia. Equipo Nizkor (1999) ver documento completo en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html>

El compromiso principal por parte del gobierno de Andrés Pastrana fue brindar “un sistema de justicia equitativo y eficaz”, mediante la realización de reformas que garantizaran que el sistema fuera “transparente, accesible e independiente”. Estas reformas eran un elemento clave en el restablecimiento de la confianza del público en el Estado, para los actores del Plan Colombia. Por ello, la adopción del sistema acusatorio se había vuelto un imperativo.

En el siguiente capítulo se abordan ésta y otras posibles causas de la reforma penal de 2000.

2. MOTIVACIONES Y TRÁMITE DE LA REFORMA PENAL DE 2000

En este capítulo se analizan otras motivaciones de la reforma penal de 2000. Aquí se desarrollarán los tópicos alrededor de los cuales giró la discusión en el legislativo, que fueron tres:

- a) La preocupación por el hecho de que los miembros de la guerrilla de las Farc podían salir impunes de un eventual acuerdo de paz, que generó la exigencia de adaptar la legislación penal al bloque de constitucionalidad, específicamente al Estatuto de Roma, mediante la tipificación a nivel interno de los delitos contra el DIH y,
- b) La ausencia de una política criminal del Estado colombiano, por parte de los tres poderes públicos, que motivó a que esta función fuera asumida por el Fiscal General de la Nación. El país, en ese momento en particular (finales de la década de 1990) tenía la necesidad de contar con una política penal que no había sido definida aún, ni ha sido definida hasta hoy. El Fiscal General, al liderar la reforma penal de 2000, ejerció unas funciones que eran, constitucionalmente, de la órbita del legislador y del gobierno: definir la política penal del país.
- c) El impacto de la reforma constitucional de 1991 en la aprobación del nuevo código penal), que generó la necesidad de incorporar en la legislación penal el principio constitucional de la dignidad humana que había sido adoptado por la Carta Política de 1991.

Estas causas de la reforma penal se reconstruyen, en el orden anteriormente indicado, a partir de dos tipos de fuentes primarias: los debates en el Congreso y la estructura y contenidos del Código Penal de 2000, Ley 599.

2.1. ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN PENAL AL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD: TIPIFICACIÓN DE LOS DELITOS CONTRA EL DIH

Una de las principales motivaciones de la reforma al Código Penal de 1980, fue la necesidad de adaptar el Código Penal a lo consagrado en la Constitución Política de 1991, en cuanto al bloque de constitucionalidad:

ARTICULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia

Colombia, como país signatario y alta parte contratante de los protocolos I y II, que desarrolló los convenios ginebrinos de los años 49, se comprometió a tipificar estas conductas en su legislación interna. La tipificación de los delitos contra personas y bienes protegidos por el DIH fue una novedad de la reforma penal, que respondió a la necesidad de tipificar internamente los delitos de lesa humanidad definidos por el Estatuto de Roma y respetar los principios mínimos del marco internacional de protección, en el ejercicio de la potestad unitiva del Estado.

Triviño, explica en acta número 07 de 1998²⁰, que dentro de un contexto como el colombiano, de conflicto armado, era necesaria la humanización de la guerra, dando el debido respeto al Derecho Internacional Humanitario, porque hasta el momento había una tipificación muy precaria sobre la materia en el Código Militar, pero no en el Código Ordinario; ello traía como efecto que, una infracción grave al DIH, en el contexto del conflicto armado “podía ser imputada a un agente del

²⁰ Ver: Gaceta número 368. Página 26.

Estado, pero no a un rebelde, a un miembro de un grupo subversivo, porque no está tipificada en el Código Penal común, tratándose, entonces de establecer un equilibrio entre los dos Códigos, para que la imputación por ejemplo, del delito de perfidia, o de los ataques o atentados a bienes protegidos por el derecho internacional humanitario como las presas eléctricas o las torres de energía, o los atentados contra las personas protegidas por el DIH, como la población civil, el personal destinado a labores religiosas, o de asistencia médica humanitaria, se pueda imputar por igual a los agentes del Estado y a los guerrilleros”.

La senadora Claudia Blum de Barbieri en Acta de Plenaria Número 47 de la sesión ordinaria del día 11 de mayo de 1999, expuso que:

Entre los objetivos del Código Penal, **un objetivo fundamental es adecuar la normatividad penal a las nuevas disposiciones que existen hoy en la Constitución de 1991**; en este sentido no se trata de un estatuto represivo, porque esto resultaría completamente contrario al esquema de derechos y garantías que se han definido en nuestra Constitución, más bien lo que se trata y lo que se trató de hacer por parte de la Fiscalía y de los ponentes, fue precisamente armonizar todas esas orientaciones constitucionales calificadas (...) como garantistas con las orientaciones de un Estado social de derecho, teniendo lógicamente en cuenta nuestra conflictiva realidad.

Otro de los objetivos muy importantes de este Código es la **recuperación de la integridad y de la coherencia en el Código Penal**. Otro aspecto importante es la **proporcionalidad de las penas** (negritas fuera de texto).

Otro de los objetivos, es la propuesta adecuada que es muy importante, toda vez que es implementada en la legislación penal interna a través de los compromisos adquiridos en materia internacional por nuestro país; teniendo como propósito adecuar la legislación penal a los compromisos internacionales.

Esta motivación se ve plasmada en la inclusión de un nuevo capítulo sobre el DIH. En septiembre de 1998 se inicia el debate en cabeza de la Comisión Primera del Senado de la República²¹, con participación del señor Fiscal General de la Nación, Alfonso Gómez Méndez, y del Señor Vicefiscal General de la Nación, Jaime Córdoba Triviño. Los altos funcionarios del ente acusador hicieron una

²¹ La Comisión Primera del Senado de la República, se encuentra conformado por la Senadora Claudia Blum, y los Senadores Rodrigo Rivera, Darío Martínez, Jesús Angel Carrizosa.

presentación general de los criterios y motivaciones, tanto teóricos como prácticos que se tuvieron en cuenta para los cambios propuestos de los proyectos de ley de reforma a los Códigos: Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y Carcelario.

En esta primera sesión el Senador Juan Martin Caicedo Ferrer²², enfatiza sobre la necesidad de sincronizar las reformas del Código Penal con un examen general a la justicia colombiana, teniendo en cuenta los preceptos constitucionales de 1991, solicitando la opinión jurídica de los invitados.

El senador German Vargas Lleras²³, en su intervención trajo a colación el proyecto de ley²⁴ que venía tramitando, por el cual se tipificaba la desaparición forzada de personas y el genocidio y se ampliaba la descripción del delito de tortura, para que estos tipos fueran definidos como conductas autónomas.

Jaime Córdoba Triviño²⁵, Vicefiscal General de la Nación, planteó que la reforma de los diferentes códigos estaba enfocada “a tener claras las normas mínimas de convivencia, democracia y civilización que debe tener una sociedad para mantenerse en un estado pacífico, las reglas de oro del juego entre los particulares, entre los ciudadanos y el Estado”. Con el conflicto armado que se presenta en Colombia es necesario que haya un catálogo “*dedicado a la tipificación de las más graves infracciones al derecho internacional humanitario de la Cruz Roja, reunidos en Ginebra del año 49*”, como se presenta en el proyecto de la reforma al código penal. Córdoba Triviño planteó la tipificación de los delitos contra el DIH como una iniciativa novedosa, porque sería “*la primera en el mundo que se hace en un Código Penal común*” (Actas de comisión; Acta N° 06; Pág. 13, 1998).

²² Nació en Cali- Valle. Estudió Derecho y Economía en la Universidad Javeriana de Bogotá. Con especializaciones en la Universidades de Lovaina y Estatal de Amberes en Bélgica. Senador del Partido Liberal

²³ Nació en 1962 en Bogotá. Germán Vargas Lleras es abogado de la Universidad Colegio Mayor del Rosario. Ha sido secretario privado del Ministerio de Agricultura y concejal de Bogotá en dos periodos consecutivos y en ambos presidente de la Corporación. Senador del Partido Cambio Radical.

²⁴ Proyecto de ley No 20 de 1998

²⁵ Abogado y Especialista en derecho penal de la Universidad Nacional de Colombia. Con estudios de especialización en derecho penal en la Universidad de Salamanca.

Argumentó que la tipificación de estos delitos no estaba orientada a acabar con el conflicto armado, “porque un Código Penal no acaba con ningún conflicto armado en ningún país”; sin embargo aclara que “los combatientes de la guerra deben tener límites y es en las normas del Derecho Internacional Humanitario que se encuentran los mismos, por ser un consenso de la comunidad internacional, que *ha abogado por su penalización, independientemente de la penalización de la rebelión*. La tipificación de estos delitos fue planteada como una contribución al proceso de paz, pues ponía la guerra dentro de los límites del derecho humanitario. (Actas de comisión; Acta N° 07, Pág. 26, 1998). En cuanto a la tipificación de la desaparición forzada sostiene que se debía tener en cuenta el proyecto presentado por el senador German Vargas Lleras y armonizarla con la descripción típica que proponía la Fiscalía.

El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, Jorge Córdoba Poveda, se manifestó, en relación a los delitos contra personas y bienes protegidos por el DIH, de acuerdo con la tipificación de estas conductas en el proyecto del código, ya que era un mandato dentro de la Constitución de 1991. (Actas de Comisión; Acta N° 09, 1998)

El Defensor del Pueblo, Fernando Castro Caicedo²⁶, en su intervención resaltó que el Código estaba enmarcado dentro de los postulados de la Constitución de 1991 y en buena parte dentro de los tratados internacionales en torno al DIH, sugiriendo que se debía tener en cuenta el concepto enviado por la Asociación Colombiana de Juristas. (Actas de Comisión; Acta No 10; Pág. 16, 1998)

En medio de los debates presentados por la reforma al Código Penal, se discutió el proyecto de ley número 20 por medio del cual se tipifica la desaparición forzada de personas y el genocidio, se amplía la descripción del delito de tortura y se dictan otras disposiciones, teniendo como autora la Ministra de Justicia y Derecho Almabeatriz Rengifo López y ponente el Senador German Vargas Lleras. Dentro de la presentación de proyecto, el senador sugiere dividir la desaparición forzada

²⁶ Politico colombiano, miembro del Partido Cambio Radical.

en artículos, uno con un sujeto calificado, que es cuando la conducta es cometida por un agente del Estado y otro artículo en donde igualmente se tipifica la desaparición forzada, pero ya con un sujeto no calificado.

Por su parte el Senador Héctor Helí, planteó que, al tipificar las conductas del Derecho Internacional Humanitario (DIH), lo que se estaría haciendo sería *“coger todo ese Derecho Internacional y positivarlo en el orden interno pero no a un nivel constitucional, sino a un nivel legal, a nivel del Código Penal”*; sin embargo, objetó que al hacerlo, se crearían normas del Código Penal *“que van a estar jerárquicamente por debajo de los tratados, amarrando así el DIH a unos criterios que rigen para delitos comunes de la legislación penal colombiana”*. Respecto a la diferenciación de los sujetos activos calificados y no calificados, el Senador sentó un precedente al afirmar que *“esta conducta puede ser cometida por un particular siempre y cuando tenga un vínculo directo con una autoridad pública y/o esté colaborando con la misma para poder tipificar esta conducta como desaparición forzada”*. (Actas de comisión; Acta N° 12; Pág.31, 1998).

Por su parte el senador Darío Martínez Cuellar, argumenta que el delito de desaparición forzada es un crimen de Estado, para que haya desaparición tiene que mediar el sujeto activo calificado del servidor público como autor, participe o coautor. *De lo contrario no es posible distinguirlo del secuestro en cualquiera de sus formas, y cabalmente es un delito de lesa humanidad por ese motivo, porque se trata de sancionar la intervención de funcionarios del Estado, a la persecución que se hace por lo general de expresiones políticas*. (Actas de comisión, Acta N° 12; Pág. 33, 1998). (Subrayado fuera de texto).

En el acta se encuentra una constancia por parte de la senadora Claudia Blum, expresando que la conducta de desaparición forzada solo es imputable a agentes del Estado o a particulares que actúan con su autorización, avenencia o consentimiento, esta conducta debe obedecer a una acción del Estado y no a móviles personales. Recomienda que este tema sea tratado en la Comisión de

reforma integral al Código Penal, tratando el tema más integral con definiciones más apropiadas. (Actas de comisión; Acta N° 12; Pág 34. , 1998).

Hay consenso de senadores en cuanto a la conclusión que este delito de *lesa humanidad* la desaparición forzada, es un delito con tinte político, un crimen de estado, que para su adecuación sea típica, la conducta debe ser cometida por un sujeto calificado de servidor público y no por un particular que sus móviles sean personales, ya que este caso estaríamos hablando de un secuestro.

Se cierra el debate en el año de 1998 con la proposición N° 107²⁷ realizada por el Senador German Vargas Lleras, en cuanto a la desaparición forzada, que tipificando este delito quedara así:

“El que perteneciendo o actuando en relación con una organización criminal o grupo político armado, prive de la libertad, en cualquier forma a un persona, con el ocultamiento de está, eluda o impida suministrar información sobre su actuación y el lugar donde se encuentra, incurrirá en prisión e 15 a 25 años (...).”

Lo anterior por la aprobación del proyecto de ley n° 20 de 1998, a razón que desde un comienzo se ha dado para consagrar el tipo de Desaparición Forzada con sujeto activo indeterminado, es porque la realidad colombiana ha desbordado las descripciones de los tratados internacionales, hasta el extremo que hoy realizan desapariciones forzadas los grupos subversivos, los mal denominados paramilitares, los carteles. Pero para evitar confusión con el punible de secuestro, se establece la condición de que tales particulares pertenezcan o actúen en relación con una organización criminal o grupo político armado. (Actas de comisión; Acta N° 30; pág. 43, 1998).

Durante los años de 1999 y 2000 se continúa con el debate, siguiendo el procedimiento exigido por la ley²⁸, sin embargo las opiniones dadas por los Senadores y Representantes a la Cámara siguen siendo la misma argumentación

²⁷ Ver en: Acta número 30 del 14 de diciembre de 1998, Gaceta 376. Congreso de la República. Página 376.

²⁸ Ver Tabla 1. Capítulo I. Pág. 37

que se relaciona anteriormente, resaltando brevemente la intervención más relevante del Gobierno.

2.2. LOS EFECTOS DE LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DE ESTADO

El día 04 de agosto de 1998 el Fiscal General de la Nación en el cargo, Alfonso Gómez Méndez²⁹, presenta un proyecto de ley con el fin de modificar el Código Penal de 1980³⁰, atendiendo a la función especial otorgada por la Constitución Política de 1991 en su artículo 251, numeral 4, en donde se le da la facultad de *participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto (subrayado fuera de texto)*. Este proyecto fue presentado ante el presidente del Senado de la República, Fabio Valencia Cossio³¹.

Esta labor se organizó por medio de dos mesas de trabajo al interior del Congreso: la primera de ellas se encargaba de redactar el proyecto a presentar; y la segunda, de recibir, analizar y sistematizar propuestas provenientes de los diferentes sectores (academia, colegios de abogados y similares).

La motivación expresa del Fiscal General de la Nación para proponer la reforma al Código, fue la necesidad de reforzar la política criminal del Estado colombiano de acuerdo a las necesidades socioeconómicas del momento, y así ajustar el derecho penal al nuevo marco jurídico creado por la Constitución Política de 1991. Para

²⁹ Abogado, político y miembro del Partido Liberal.

³⁰ Se encuentra la exposición de motivos presentada por el Fiscal General de la Nación, en la Gaceta del Congreso número 139 del 04 de agosto de 1998, de este documento se recoge lo que se encuentra en este acápite.

³¹ **Fabio Valencia Cossio** (Medellín, 23 de marzo de 1948) abogado y político colombiano y director del Comité Político Central del Centro Democrático (Colombia) y ha sido elegido por elección popular para integrar el Senado de Colombia.

Gómez Méndez, en la Carta Política de 1991 se elaboraron nuevos principios y postulados constitucionales que atendían a las necesidades de una sociedad moderna y cambiante como la colombiana, y era necesario adecuar la legislación penal vigente a la Constitución.

La legislación penal que ha antecedido nuestro país, en palabras de Alfonso Gómez Méndez, se había dejado permear por necesidades coyunturales, para dar *“solución de forma temporal de una crisis presentada en la sociedad, [y] calmar las expectativas del poder punitivo del Estado* (Gaceta del congreso, 1998). Faltaba el análisis científico necesario para una correcta formulación y desarrollo de una política criminal coherente, adecuada a las necesidades socioeconómicas del país, adaptable a los cambios de la sociedad y conforme a los preceptos y principios constitucionales.

La norma de normas, consagra respecto a la potestad punitiva del Estado los fundamentos que permiten identificar aquellos bienes jurídicos que el Constituyente pretendió proteger. Esto obliga a realizar una actualización de la legislación penal atendiendo al Bloque de Constitucionalidad, establecido en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991. Por esta razón se hizo necesario modificar de manera sustancial la parte general y especial del Código Penal. Atendiendo a la nueva regulación de la Constitución Política, el cambio esencial en la parte especial, se refleja en cuanto a la calificación y ubicación de los bienes jurídicos tutelados³² por el legislador constitucional dentro de la estructura del Código Penal, clasificándolos en los bienes de naturaleza individual, es decir de la protección a los derechos del individuo, como sujeto de derechos, y los de carácter colectivo, refiriéndose estos últimos a la protección de los derechos de la sociedad en general.

Para la tipificación de las conductas punibles se hace necesario que se

³² Hace referencia a los bienes, tanto materiales como inmateriales, que son efectivamente protegidos por el ordenamiento jurídico, es decir, son valores legalizados: la salud, la vida, entre otros.

adecue al principio de intervención mínima (última ratio) y principio de proporcionalidad conforme al Estado Social de Derecho, que conlleva la teoría del bien jurídico la cual se construye a partir del derecho constitucional fundamental, haciendo referencia a la antijuridicidad formal (contradicción entre el comportamiento y el bien – normal) y además la antijuridicidad material, es decir, la vulneración del bien jurídico protegido por lesión o peligro referible a la acción u omisión.

El Senador Hector Helí Rojas³³ expuso como objetivos del proyecto: a) la unificación legislativa, *“es decir que haya un solo código penal, que todo lo que sea Penal esté en el Código Penal”* (Actas de Comisión; Acta No 16, pág. 7, 1998), y b) la racionalización de las penas de acuerdo a la gravedad del delito cometido. Planteó la problemática derivada de la ausencia de una política criminal en el país, indicando que ésta no se podía limitar a la expedición de un Código Penal.

Por su parte el Senador Roberto Victor Gerlein Echeverria³⁴ argumentó que el derecho penal colombiano *“es un derecho cruel, porque es un derecho de guerra”*; teniendo en cuenta que *toda la legislación punitiva en Colombia se ha expedido en el ejercicio del estado de sitio, o de normas exceptivas, que después se convirtieron en la legislación por mandato permanente del Congreso.*

Por su parte, el Fiscal General de la Nación argumentó había una necesidad de reformar las penas, y que la institución que representaba tenía la facultad de contribuir a la construcción de la política criminal por medio de la presentación de iniciativas de modificación, reforma y/o cambio de la misma, como la presentación de proyecto de ley que modificaría los códigos. *Pronunciamiento del Congresito* (Actas de comisión; Acta No 6, pág 8, 1998).

³³ Este boyacense es abogado de la Universidad Externado de Colombia. Realizó estudios de Magister en Análisis de Problemas Político Económicos e Internacionales Contemporáneos en el Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. También es Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario y en Derecho Constitucional Comparado del Externado, así como Especialista del Derecho y Teoría Jurídica de la Universidad Libre. Senador, Partido Liberal.

³⁴ Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, graduado en 1961, y especializado en Derecho Laboral en la misma institución en 1963. Senador del Partido Conservador.

El senador Rodrigo Rivera Salazar³⁵ fue crítico de la poca intervención del Gobierno de Pastrana: primero cuestionó que no se hubiera reunido el “Consejo de la Política Criminal” para pronunciarse sobre la reforma; insistió además en la importancia de que el Gobierno manifestara su opinión por medio de sus representantes, especialmente del Ministro de Justicia. La reforma, en su criterio, adoptaba una *política de indulto, generalizado, indiscriminado que no parece corresponder a la fría y analítica posición de una política criminal seria*. (Actas de comisión Acta N° 06, Pág. 10, 1998).

El senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt³⁶ en su intervención apoyó el argumento que en Colombia no ha existido política criminal; ésta “se ha confundido con la política penal, reduciéndose a medidas represivas, como de incremento de las penas”, y penalizando conductas que no causaban “fractura social y por tanto deberían despenalizarse, atendiendo a la levedad del daño causado”. Otras conductas debían descriminalizarse por ser innecesario tutelar determinados bienes jurídicos. Concluyó que “*se ha fracasado por carecer en el sistema penal de una base filosófica y no acceder a una doctrina clara*” y propone la necesidad de construir “*una política social que democratice la riqueza, y haga su justicia social, solo así se podrá conseguir que la sociedad no sea cómplice y víctima del delito*”. (Actas de comisión Acta N° 06, Pág. 10, 1998). En sentido similar a la intervención de Rodrigo Rivera, resaltó que era necesaria la presencia del Gobierno en el debate, en cuanto éste tenía la responsabilidad directa de la construcción de la política criminal y no solamente los representantes de la Fiscalía General de la Nación.

Alfonso Gómez Méndez respondió a las críticas de los congresistas argumentando que, con la sanción del proyecto de Código Penal se construiría apenas una parte

³⁵ Nació en Pereira en 1963. Abogado de la Universidad Libre de Pereira. Se vinculó al Galanismo a los 18 años. A los 20 fue concejal de Pereira; a los 26 Representante a la Cámara, a los 32 Presidente de esa corporación. Senador de la República desde 1998 hasta 2002 por el partido Liberal.

³⁶ Nació en Guaitarilla, Nariño en 1949. Abogado de la Universidad de Nariño. Especialista en Ciencias Sociales. Derecho Parlamentario Latinoamericano. Senador, Representante a la Cámara, Diputado de Nariño, Concejal de Pasto. Secretario de Gobierno de Nariño. Senador 1998 – 2002, del Partido Liberal.

de la política criminal del Estado, sin embargo no era un diseño total, ya que una política criminal completa debía incluir elementos de prevención de la delincuencia, que se relacionan con la organización social del país y “*demasiados temas que son responsabilidad de una decisión política del Gobierno*”. Respecto a la posición del Gobierno en relación al proyecto de reforma penal, mencionó que se había reunido con el Ministro de Justicia, y que éste estaba de acuerdo en términos generales con la presentación del proyecto.

Por su parte el senador Darío Martínez, advirtió que había que tener en cuenta la orientación filosófica política de la Constitución, siendo en su opinión una Constitución “*ecléctica, acomodaticia, iusnaturalista, positivista, hasta marxista*”. Para este Senador, no se podía permitir que las tendencias del código penal trataran de acomodarse a la Constitución, porque la Asamblea Constituyente era el reflejo de todo el país. Al estar presentes *la derecha política, el liberalismo, y el marxismo renegado*, sería imposible dar una filosofía definida al Código Penal; concluyó su intervención planteando que en Colombia no habría una “*cultura jurídica penal propia, como todo, lo tenemos importado*”. Jaime Córdoba Triviño reconoció que la Fiscalía General de la Nación se planteó no matricular el código en ninguna de las *corrientes doctrinarias que se disputan la configuración dogmática de la teoría del delito*. Propuso que el Código Penal se fundamentara en la Constitución política de 1991, en el modelo de Estado Social de Derecho que acuñó la Carta Política.

El Ministro de Justicia, Parmenio Cuéllar Bastidas³⁷, representante del Gobierno, asumió su posición frente al proyecto de reforma del Código Penal y a la demanda del Congreso de construir una verdadera política criminal. Argumentó que, con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo se debía “*empezar a construir una verdadera política criminal, en el sentido de evitar la formación del conflicto para no tener que resolverlo en las instancias prejudiciales y judiciales*”.

³⁷ Es abogado y político colombiano, nacido en el departamento de Nariño, miembro del Polo Democrático Alternativo.

Expuso que las tres causas contextuales que había que tener en cuenta para formular una estrategia de política criminal serían:

[Primero], guerra a muerte a la criminalidad organizada, el Estado tiene que acabar con los empresarios del crimen. Segundo, un tratamiento diferente a la delincuencia política de la delincuencia común; fue un error en el desarrollo histórico de la sociedad colombiana el hecho de haber terminado haciendo tabla rasa (sic) del delito político. Ahora vamos a tener que pagar caro el hecho de haber terminado haciendo de la legislación penal un instrumento para combatir a la delincuencia política, cuando por el contrario el delito político es un ramo de olivo en la legislación penal frente a quienes desconociendo las instituciones se levantan en armas para tratar de transformar a una sociedad, y en tercer lugar el tratamiento preventivo, conciliador y resocializador para los demás tipos de delincuencia común especialmente para los delitos de baja peligrosidad o de bagatela, como nosotros los llamamos (Actas de Comisión, Acta N° 09, Pág. 3, 1998). (Subrayado fuera de texto).

Concluyó afirmando que el sistema judicial colombiano terminaría penalizando el conflicto social, sin embargo que el Gobierno estaba de acuerdo en general con la presentación del proyecto y apoyaba el propósito de darle una nueva legislación penal al Estado Colombiano.

El senador Rodrigo Rivera criticó la inexistencia de una política criminal del Gobierno y del Estado. El Congreso, planteó, tratando de resolver esa dolencia, creó un Consejo de Política Criminal, sin embargo en la administración anterior al Gobierno de Pastrana el Consejo nunca se reunió, y en el Gobierno Pastrana el resultado fue igual. A pesar de ello, el Gobierno propuso el canje de soldados y policías secuestrados por los denominados presos políticos, temas de política criminal: *“el haber abierto la compuerta para siquiera considerarlo está produciendo el resultado absolutamente pavoroso desde el punto de vista humano de que estemos condenando a 240 familias colombianas a esperar 6 meses, un año, dos años, tres años, hasta que el proceso de paz esté lo suficientemente maduro para que se pueda ventilar una amnistía, un indulto a los presos políticos, y entonces canjearlos por los soldados y policías secuestrados”*.

A estos cuestionamientos respondió el Ministro de Justicia, Parmenio Cuéllar Bastidas, reconociendo que, efectivamente, no existía una política criminal, y que sería irresponsable convocar a un Consejo de Política Criminal sin tener un *bosquejo para proponer* sobre el tema. La pretensión del Ministro era articular la política criminal con la política del Estado, de acuerdo con las políticas económicas y las políticas sociales, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, como quedó planteado antes. (Actas de Comisión; Acta N° 09; Pág. 6, 1998)

Al escuchar al Ministro de Justicia, los senadores Viviane Morales³⁸, Darío Martínez, y el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, Jorge Córdoba Poveda³⁹ coincidieron en su crítica a la ausencia de una política criminal en los últimos gobiernos, y que este Gobierno en particular estaba en deuda de empezar por lo menos a convocar el Consejo de Política Criminal creado años atrás por el Congreso de la República.

El vacío dejado por la ausencia de una política criminal de Estado encabezada por el Gobierno y el poder legislativo, fue llenado por el ente acusador. La Fiscalía en Colombia ha tenido el doble papel de acusar y perseguir penalmente.

2.3. UNA NUEVA CARTA POLÍTICA: EL PRINCIPIO DE LA DIGNIDAD HUMANA

La Carta Política de 1991 había establecido que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las

³⁸ Abogada de la Universidad del Rosario. Por su excelencia académica el Gobierno francés le otorgó una beca para Maestría en derecho público de la Universidad de París. Ha sido Representante a la Cámara, Fiscal General de la Nación y actualmente es Senadora de la República de Colombia. 1998-2002 Senadora de la República con 41.608 votos (Movimiento Independiente Frente de Esperanza "Fe")

³⁹ Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Ciencias Penales y penitenciarias en el instituto de Postgrado de la Universidad Nacional de Colombia.

*personas que la integran y en la prevalencia del interés general*⁴⁰ (subrayado fuera de texto). La dignidad humana se erigió como valor supremo constitucional, lo que exigía la revisión de la legislación penal en este sentido.

Por lo anterior se quiere establecer una política criminal⁴¹ coherente, que parte de una realidad social y que permite la interpretación a través de la normatividad constitucional, lo que proporciona una adaptabilidad permanente a los cambios de nuestra sociedad (Gaceta del congreso, 1998) El Código Penal se erige, así, en instrumento de tutela de los principios básicos de la convivencia social.

La finalidad principal del nuevo código era constituir un sistema penal congruente con el modelo de Estado Social de Derecho de Colombia, siendo un código acorde con los principios constitucionales, la política criminal, y los principios y límites del derecho penal.

En efecto, la expedición de la Constitución Política de 1991 había traído consigo un cambio estructural al Estado, con la adopción de la forma de un Estado Social y Democrático de Derecho. En este modelo, el principio rector de la organización jurídico-política es el respeto de la dignidad humana, como valor fundamental de la persona.

El postulado de la dignidad humana creó la necesidad de adecuar la estructura del Código Penal, los valores y bienes jurídicos y principios constitucionales, teniendo que iniciar por los que protegen a la persona y terminar con los que están orientados a la protección del Estado, lo que desarrollaremos más adelante cuando se trate el tema de la jerarquización de los bienes jurídicos tutelados en el Código Penal de 2000.

⁴⁰ Constitución Política de 1991. Artículo 1.

⁴¹ Al respecto Sentencia C – 936 de 2010, *el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción.*

De igual manera la expedición de la Carta Política, creó la necesidad de adaptar la legislación penal al llamado “bloque de constitucionalidad”, para satisfacer los compromisos internacionales adquiridos por Colombia, y hacer efectiva la adecuación de la legislación penal al marco de protección del DIH.

La Constitución de 1991, además de que significó una nueva forma de concebir el Estado, preparó el terreno para la reforma del sistema penal. La nueva Carta Política vino a concretar finalmente la propuesta de creación de la Fiscalía y de preparación del escenario para la adopción de un sistema acusatorio, propuesta que venía siendo debatida desde el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Esta reforma constitucional, realizada a través del Acto Legislativo 1 de 1979 fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia (sentencia de 3 de noviembre de 1981). La reforma exigía la creación de nuevos Códigos: Penal, de Procedimiento Penal, y Penitenciario. Esta vez, el contexto sociopolítico colombiano interno era diferente al del Gobierno Turbay: se estaban desarrollando diálogos de paz con la guerrilla más antigua y militarmente más fuerte de América Latina, las Farc, como se desarrolló en el capítulo anterior. En este punto, los actores de la reforma penal de 2000 pusieron en evidencia su interés en perseguir penalmente a la guerrilla, tipificando los delitos contra el DIH.

A continuación, se analizan los elementos de política criminal del Código Penal de 2000.

En el anexo 1 se muestran en detalle quiénes fueron los protagonistas y cuáles las discusiones que se dieron en diferentes fases del tránsito legislativo del proyecto de Ley.

3. LA TENDENCIA DE LA POLÍTICA CRIMINAL EN LA REFORMA DEL CÓDIGO PENAL

En este capítulo se analiza el concepto de política criminal del Código Penal de 2000. Con base en las intervenciones más relevantes en el Congreso de la República durante la discusión del proyecto, y a partir de la crítica académica al texto finalmente aprobado por el legislativo, se expone la tendencia de política criminal manejada en el Gobierno de Andrés Pastrana Arango.

En primer lugar, se presentan los conceptos de política criminal. En segundo lugar se identifican algunos cambios en la orientación de la política criminal durante el Gobierno Pastrana. Finalmente, se presentan las discusiones académicas sobre los elementos de la política criminal del Estado, a partir del nuevo Código Penal.

3.1. CONCEPTO DE POLÍTICA CRIMINAL

El concepto de política criminal ha sido una construcción dogmática y normativa hecha por juristas, como se relaciona en el libro de *Introducción a la política criminal* de Heinz Zipf (1979) en donde se expone un compendio de definiciones y evolución en el tiempo:

Feuerbach concibe la política criminal como “sabiduría legislativa del Estado”. Franz von Liszt (1905, t. 1, 292) define la política criminal como “conjunto sistemático de los principios fundados en la investigación científica de las causas del delito y de los efectos de la pena, según los cuales el Estado ha de llevar a cabo la lucha contra el delito por medio de la pena y de las instituciones con ella relacionadas”. Robert von Hippel (1925, 534) define la política criminal como “consideración de la eficacia del Derecho penal bajo el criterio de la

conveniencia". Para Peters (1932, 12 y s), apoyándose en la célebre distinción de Sauer, repetida en forma lematizada, entre "política *criminal* y *política criminal*" (cfr. Peters, *l. c.* 5), la Política criminal es el "conjunto de la actividad creadora estatal o municipal, o relacionada con el Estado o el Municipio, dirigida a una configuración adecuada, con la finalidad de prevenir y reducir los delitos y sus efectos". Mezger (1942, 234) ve la política criminal en sentido amplio como "el conjunto de todas las medidas estatales para la prevención del delito y la lucha contra el delito.

(...) Política criminal (...) es un sector objetivamente delimitado de la Política jurídica general: es la Política jurídica en el ámbito de la justicia criminal. En consecuencia, la Política criminal se refiere al siguiente ámbito: determinación del cometido y función de la justicia criminal, consecución de un determinado modelo de regulación en este campo y decisión (p. 3) sobre el mismo (decisión fundamental político-criminal), su configuración y realización prácticas en virtud de la función, y su constante revisión en orden a las posibilidades de mejora (realización de la concepción político-criminal en particular). En este marco se impone especialmente a la Política criminal la tarea de revisar y, en caso dado, acotar de nuevo la zona penal, así como medir la forma operativa de las sanciones según la misión de la justicia criminal.

Con ello, la *Política criminal* puede definirse brevemente como obtención y realización de criterios directivos en el ámbito de la justicia criminal. (Pág. 2 -4).

En la cita se evidencia que la política criminal ha sido tratada conceptualmente en los siguientes sentidos, el primero como un conjunto de prácticas y normas establecidas por el Estado encaminada a la prevención del delito, y el segundo, como una construcción dogmática aplicada en el mundo del deber ser. El jurista Juan Fernández Carrasquilla, en su libro *Derecho Penal de hoy. Introducción a la dogmática axiológica jurídico penal* encuentra que la política criminal:

Es la ordenación o disposición de medios sociales para la prevención lo más efectiva posible de los fenómenos criminales y, en último término, por el recurso al Derecho penal, en todo caso y siempre en el marco constitucional de los derechos fundamentales y sin perjuicio de los derechos humanos internacionales de todas las personas (...).

La política criminal se puede mirar como teoría o como praxis. En este último caso consiste en los medios que el Estado pone en práctica oficialmente para prevenir la delincuencia. El primero apunta a la descripción de estas prácticas estatales, pero también a la fijación de

los principios y recursos para ajustarla al “deber ser” tanto de los valores del ordenamiento cuanto de sus fines en los planos legislativo, administrativo, judicial y penitenciario (...).

Como disciplina del “deber ser”, en cambio, que es el modo como generalmente se la entiende en la actualidad por los juristas, su punto de vista es doble: a. El punto de vista de los valores superiores del ordenamiento jurídico nacional e internacional, con el cual las normas legales y acciones gubernamentales son sometidas, lo mismo que las teorías jurídicas sobre ellas, a una permanente confrontación crítica con el fin de evitar contradicciones, desarmonías o vacíos en la “sistematización vertical” y político criminal. b. La política criminal somete las normas, las teorías y la propia práctica judicial del Derecho penal a una labor constante de “crítica externa”, compulsándolas a cada paso con los valores ideales de dignidad, legitimidad, justicia, libertad, seguridad y solidaridad de la comunidad jurídica nacional e internacional, así como de la moral crítica, que es de donde emanan los principios político-criminales (Pág. 177 – 178).

Por su parte la Corte Constitucional en sentencia C 936 de 2010, expone:

La noción de “política criminal” ha sido definida por la Corte, como “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”. La jurisprudencia constitucional ha reconocido así mismo que la política criminal puede ser articulada por el Legislador a través de la expedición de normas. En este sentido indicó que: “la legislación penal es manifestación concreta de la política criminal del Estado”, y que “la decisión política que determina los objetivos del sistema penal y la adecuada aplicación de los medios legales para luchar contra el crimen y alcanzar los mejores resultados, se plasma en el texto de la ley penal”. Así mismo, se precisó que “la norma penal, una vez promulgada, se independiza de la decisión política que le da origen, conservando la finalidad buscada por su redactor en el elemento teleológico de la norma”.

(...) Entre las distintas medidas normativas que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, forman parte del concepto de “política criminal”, se encuentran: (a) las que definen los bienes jurídicos que se busca proteger por medio de las normas penales, a través de la tipificación de conductas delictivas, (b) las que establecen los regímenes sancionatorios y los procedimientos necesarios para proteger tales bienes jurídicos, (c) las que señalan criterios para aumentar la eficiencia de la administración de justicia, (d) las que consagran los mecanismos para la protección de las personas que intervienen en los

procesos penales, (e) las que regulan la detención preventiva, o (f) las que señalan los términos de prescripción de la acción penal. Así mismo, ha reconocido esta Corporación que “las normas del Código de Procedimiento Penal son un elemento constitutivo la política criminal en tanto instrumento para su materialización, puesto que regulan las formas y los pasos que deben seguir quienes ejecuten dicha política en la práctica”. Según lo ha determinado la jurisprudencia de esta Corte, una parte integrante del proceso de diseño y adopción de políticas públicas en materia criminal es la utilización de instrumentos normativos, tales como el Acto Legislativo No. 3 de 2002, el cual no se limitó a efectuar reformas menores a la Fiscalía creada por la Constitución de 1991. La voluntad del Congreso al expedirlo, en ejercicio de su función constituyente y de su potestad de diseñar y adoptar la política criminal del Estado, fue de amplio espectro al punto que se orientó a instituir un “nuevo sistema” de investigación, acusación y juzgamiento en materia penal, en el cual se inscribe como figura estelar el principio de oportunidad. En este sentido ha señalado también la jurisprudencia que “el concepto de política criminal comprende la respuesta penal tradicional al fenómeno criminal”. Y si bien las leyes penales pueden ser la expresión de una política, dado su carácter de normas jurídicas deben obviamente respetar la Constitución. De modo que cuando una política pública es formulada en un instrumento jurídico, se debe respetar el ordenamiento superior. En materia penal este imperativo resulta todavía más claro que en otros ámbitos de las políticas públicas, toda vez que se trata de una esfera del orden normativo en el que los derechos fundamentales se encuentran particularmente implicados ya sea desde el punto de vista del imputado o de la víctima, y el interés de la sociedad se encuentra igualmente comprometido. El margen del órgano que adopta la política pública es más amplio o reducido según sean mayores y más detallados los condicionamientos fijados en la Constitución al respecto.

Con lo anterior, podríamos definir la política criminal como una política pública que establece el Estado para la protección y preservación del mismo y de otros intereses, por medio de la promulgación de normas que protegen bienes jurídicos tutelados y sancionan las conductas lesivas que atenten contra éstos.

Siguiendo la clasificación hecha por Manuel Salvador Grosso Garcia⁴², los aspectos de la política criminal se dividen en dos: a) los planteamientos teóricos

⁴² El cual adopta la posición propuesta por el profesor FERNANDEZ CARRASQUILLA, cfr JUAN FERNANDEZ CARRASQUILLA, *Derecho Penal Liberal de hoy, introducción a la dogmática axiológica jurídico penal*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002, pp 226 y ss.

realizados por los científicos que elaboran modelos de *deber ser*, esto es, una construcción ideal abstracta que se propone como política criminal deseable; y b) los que se refieren a la política criminal entendida como acción política del Estado, es decir su *praxis* en el plano del *ser*, es decir, la política criminal entendida como ocurre en la realidad operativa del poder punitivo estatal (García, 2007).

En la primera clasificación de los *modelos de deber ser*, el autor relaciona las diferentes propuestas teóricas que sirven de soporte a la elaboración de los esquemas dogmáticos del delito existentes en la actualidad; en la segunda expone como ha sido el comportamiento y evolución real del movimiento de la reforma penal en los últimos años.

A la primera clasificación la denomina *la propuesta político criminal*, la cual la explica como fundamento y límite de la *política penal*, es decir como la instancia estatal en la que se define lo que debe o no ser sancionado penalmente como delito, estas políticas tienen como punto de partida una concepción de la sociedad, del individuo, del Estado y del Derecho, lo que el autor enuncia en:

Individualismo de principios tradicionales: esta propuesta se explica por medio de la *Escuela de Frankfurt*, la cual aboga por la restauración de la filosofía jurídica de la ilustración al interior del derecho penal, y busca rescatar los postulados esenciales del iluminismo, por medio, de la estricta protección de los bienes jurídicos, es decir, de los derechos subjetivos de las personas (HASSEMER), que se encuentran más allá de las fronteras del sistema penal y que tienen su origen en las condiciones misma de existencia del individuo como persona y en la dinámica social de esos individuos, es un modelo dogmático del delito, consecuente con la política criminal de un Estado Social y Democrático de Derecho, construido a partir de un concepto personal del bien jurídico.

Análisis económico del derecho. Esta perspectiva esboza, es que tanto el delito como las instancias que los persiguen y controlan se deben estudiar en términos de relación económica. El delito se debe comprender como una manera de participación en los aspectos económicos.

La tercera tendencia es la denominada por el autor el *Normativismo*, concibe el derecho penal como un sistema de la sociedad misma, es decir, propone su elaboración dogmática teniendo como punto de partida la realidad de la sociedad dentro de la cual se construye. Entiende el derecho penal como la razón de ser de la sociedad, que cumple una función, y que es a partir de esa razón de ser y en perspectiva a esa función, que se debe construir en el modelo dogmático del delito. Se define cual es la función que se le asigna a la pena criminal dentro de una determinada sociedad y un determinado modelo de Estado, y de ella se deben luego derivar los contenidos y estructura de los diferentes conceptos jurídico – penales.

El autor continúa explicando que paralelamente al estudio de las diferentes propuestas teóricas sobre modelos políticos criminales, en materia de reforma penal, existe una teoría denominada por la literatura especializada el *movimiento de la reforma*, la cual entiende que la reforma del sistema penal de un país no es un fenómeno aislado que corresponde de manera exclusiva al ámbito interno del derecho penal de ese país en ese determinado momento. Tampoco es la respuesta a las preocupaciones exclusivamente jurídico – penales. Contrario sensu las reformas de los códigos suelen estar enmarcadas dentro de las tendencias políticas más amplias que abarcan, además de los movimientos de reforma de los sistemas penales de otros países, intereses políticos que bien o nada tienen que ver con el derecho penal o bien responden a políticas de instrumentalización del derecho penal para otros propósitos, no necesariamente vinculados con cuestiones penales propiamente dichas.

Dentro de este tipo de reforma se encuentra la tendencia a *la expansión del derecho penal*: se refiere a que el derecho penal de la sociedad occidental se está ampliando en todas las direcciones, específicamente en cuatro niveles: a) inclusión de nuevos tipos penales b) endurecimiento de las penas para los ya existentes c) restricciones de las garantías y derechos del procesado, y d) introducción de procedimientos más abreviados, más ágiles y eficaces. Los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo esta política son de la más diversa índole y varían según las circunstancias, el lugar y el momento histórico,

comenzando por la implementación de legislaciones de excepción para delitos considerados especialmente graves, pasando por estrategias de aquietamiento en situaciones coyunturales de alarma social, hasta culminar es una verdadera *huida* al derecho penal mediante la criminalización generalizada de ciertos tipos de conductas o ciertos sectores sociales o determinadas prácticas políticas o económicas.

3.2. LA TENDENCIA DE POLÍTICA CRIMINAL DEL GOBIERNO PASTRANA

Durante el Gobierno de Andrés Pastrana Arango, mediante el Decreto 2348 de 1998 se modifica la composición del Consejo Superior de la Política Criminal del Estado.⁴³ Como organismo asesor para la formulación de la política criminal, a cargo del presidente de la República, está integrado por:

El Ministro de Justicia y del Derecho, quien lo presidirá; El Fiscal General de la Nación; El Procurador General de la Nación; El Defensor del Pueblo; El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia; El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS; El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC. 8. El Director de la Policía Nacional; Un representante de la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República, designado por él; Un representante de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, designado por ella; El Director del Programa Presidencial para la lucha contra el delito de secuestro; El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura (Artículo 1. Decreto 2348 de 1998).

⁴³ Esta instancia fue creada con el Decreto 2062 de 1995.

Con la modificación de este organismo y la promulgación de este Decreto se creía que este Consejo debería cumplir con los objetivos propuestos.⁴⁴ Sin embargo, durante la discusión presentada en el debate de la reforma del código penal los Senadores de la Republica reclamaron el hecho que este Consejo no se hubiera reunido desde la promulgación del decreto que lo creó, ni tampoco después de la modificación de los integrantes del mismo. Más aun, cuando el Gobierno de Pastrana tenía el deber de ponerlo en funcionamiento⁴⁵.

Durante este periodo vinieron intervenciones de diferentes conocedores del tema de política criminal como Francisco José Sintura Varela.⁴⁶ Él es un columnista invitado del periódico *Ámbito Jurídico*, quien por medio del artículo *La política criminal frente a la Violencia* (Varela, 1999), argumenta que la ausencia de esta política pública no se puede basar:

(...) en los incrementos de los indicadores de violencia considerando los altos índices de pobreza, alfabetización, ingreso per cápita, mortalidad infantil y desigualdad en el ingreso, como se viene argumentando porque al tiempo que crecieron las tasas de homicidios en el país, se produjo el auge del narcotráfico, la corrupción y la actividad delictiva de la guerrilla y el paramilitarismo a través del secuestro y la extorsión. Paralelamente, se exhibe una menor efectividad de la coerción penal, y el castigo estatal para contrarrestar estas manifestaciones de la delincuencia organizada.

⁴⁴ Como lo menciona el decreto 2062 de 1995, Artículo 2: *Son funciones del Consejo Superior de Política Criminal las siguientes: 1. Evaluar las estadísticas e investigaciones en materia de criminalidad. 2. Asesorar, con base en los estudios realizados, a las autoridades encargadas de formular la política criminal del Estado y recomendar políticas al respecto. 3. Recomendar al Ministerio de Justicia y del Derecho la elaboración o contratación de estudios para establecer la etiología del delito. 4. Emitir conceptos sobre los proyectos de ley relacionados con la política criminal formulada por el Estado. 5. Preparar proyectos para adecuar la normatividad a una política criminal de Estado, sistemática, preventiva, integral y resocializadora. 6. Formular recomendaciones sobre la estructura de la justicia penal con el objeto de adecuarla en la lucha contra la impunidad. 7. Coordinar con las demás instituciones del Estado, la adopción de políticas con el fin de unificar la lucha contra el crimen. 8. Realizar y promover intercambio de información, diagnósticos y análisis con las demás agencias del Estado, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y otros centros -en el país o en el exterior- dedicados al análisis y estudio de la política criminal y formular las recomendaciones a que haya lugar. 9. Adoptar su reglamento.*

⁴⁵ Ver página 67 - 68, de este documento

⁴⁶ Francisco José Sintura Varela, Especialista en Derecho Procesal Penal Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.

Atacando lo anterior con instrumentos propios de la lucha contra la delincuencia común a la delincuencia organizada, pero peor, adelantando estrategias locales regionales, sin un plan concebido a nivel nacional.

Concluye que la política criminal del Estado no se puede basar en la coyuntura de orden público y de carácter social del país. Afirma que esta debe ser una tarea científica que congregue esfuerzos cuyos resultados se planifiquen para el corto, mediano y largo plazo, con una política pública a nivel nacional que tenga como objetivo principal prevenir el delito.

En la opinión de Jorge Penen Deltieure⁴⁷ el Estado no ha tenido en nuestro país una política criminal apropiada para prevenir y reprimir las conductas criminales. Las reformas no se derivan de estudios profundos sobre la realidad nacional, así como tampoco de las circunstancias del medio social colombiano. Las reformas del sistema penal se han basado en fuentes de un:

(...) derecho foráneo según los ministros de turno y los integrantes de las comisiones de estudio designadas para asesorar al presidente en la confección de códigos y decretos con base en las famosas facultades extraordinarias que relevan de su deber al Legislador Natural. Y es así como que se pasa por alto que la realidad, política, social, económica y aún religiosa, de los países cuya legislación imitamos dista mucho de nuestra realidad nacional.

Por lo anterior, sugiere que la reforma de los diferentes códigos debe ser analizada por el Congreso de la República ya que en el interior de este se encuentran profesionales no solo del derecho sino de otras materias que pueden consultar la realidad nacional y adecuar una legislación coherente a la misma. (Deltieure, Colombia necesita una política criminal que consulte la realidad nacional, 1999).

⁴⁷ Exprocurador Delegado y Ex Consejero de Estado.

3.3. DEBATES ACADÉMICOS SOBRE LA TENDENCIA DEL NUEVO CODIGO PENAL

Manuel Grosso⁴⁸, al realizar una comparación de los fundamentos políticos criminales propuestos con los que finalmente se plasmaron en el texto de la reforma, observó que hay serias contradicciones entre los principios y la forma en que se tipificaron algunos tipos penales. Plantea que con la reforma: a) se modificaron delitos ya existentes, b) se crearon nuevas figuras, c) convirtieron en delitos conductas que antes se consideraban meras contravenciones, d) se eliminaron otras conductas, y e) en general se modificaron los quantum punitivos de casi todas, yendo más allá de la simple unificación normativa, como lo planteó en la exposición de motivos la Fiscalía General de la Nación.

Grosso sugiere que la “*tendencia político-criminal*” en la reforma del Código Penal, es una tendencia generalizada en el mundo occidental, es decir, por la *expansión*, *Simbolismo* y *el efficientismo punitivista*, así:

Expansión

El autor explica que la tendencia de expansión se refiere a dos puntos centrales, el primero un aumento en los tipos penales y el segundo en la consagración de delitos de mero peligro o de mera conducta.

De acuerdo con el autor se pasó de un código de 378 artículos a uno de 476; la reforma registró la inclusión de 63 tipos penales nuevos como resultado de: a) la incorporación con carácter de permanentes, de delitos que fueron concebido como transitorios en legislaciones especiales, b) la creación efectiva de nuevas figuras delictivas que no tenían antecedentes legislativos, c) la elevación a la categoría de

⁴⁸ Expuesto en el libro “*el concepto del delito en el Código Penal. Una propuesta de interpretación desde el sistema de la teoría del delito*. Edición Ibañez. Universidad Santo Tomás. Segunda edición. 2007

delitos de conductas que tradicionalmente eran meras conductas, y d) la duplicación de tipos penales que se encuentran ya consagrados en normas de derecho internacional y que se reproducen dentro del catálogo de la parte especial.

Así mismo, se evidencia en la consagración de delitos de mero peligro o de mera conducta, que no producen ningún daño para bien jurídico alguno, en contraposición con la *cláusula de antijuridicidad material* incluida en el artículo 11, que exigió la afectación en concreto de un bien jurídico, como presupuesto de antijuridicidad de la conducta. Además respecto de los 114 delitos se incrementaron los quantum punitivos. Igual ocurrió con la ampliación de ciertos tipos penales preexistentes a los que se adicionaron conductas alternativas y circunstancias específicas de agravación.

La reforma se ocupó de un conjunto de actividades que tradicionalmente se encontraban al margen del derecho penal como marco la pesca, la caza ilegal, la defraudación de fluidos, entre otros⁴⁹.

Concluye, que la reforma se extendió a una serie de ámbitos, que no eran objetos de intervención penal, o que corresponden con las nuevas realidades del desarrollo de la técnica.

El autor explica que la inclusión dentro del catálogo de la parte especial, de una variedad de delitos transnacionales que ya se encuentran consagrados en los pactos y convenios internacionales, como el lavado de activos, el narcotráfico, la delincuencia financiera, delincuencia ecológica, compromete el derecho penal con el movimiento de globalización propio de la tendencia expansionista. Evidencia que la reforma penal se encuentra comprometida con la protección de los nuevos *intereses difusos* del mundo globalizado, entendiendo la expresión como los intereses de las grandes potencias internacionales y sus corporaciones transnacionales.

⁴⁹ Ibidem. Pág 83.

Además, se evidenció el esfuerzo por implementar normas que viabilizaran la colaboración internacional en materia de delincuencia transnacional. Relevante puesto ocupan igualmente los delitos contra el sistema financiero, los recursos naturales, las relaciones internacionales, etc.

Simbolismo y Eficientismo punitivista:

Argumenta el autor, que a pesar del carácter expansionista enmarcado en la reforma, se evidenció que mucha de la nueva normatividad cumplen una función meramente formal, citando ejemplos como los delitos de lesa humanidad, que a pesar de estar tipificado en el nuevo código penal y tratados internacionales, es tal el grado de violencia de los derechos humanos por parte de los actores armados del conflicto, que la aplicación estricta de las normas aprobadas colocaría a los miembros de la justicia penal en el mismo centro e confrontación y los convertirían a ellos mismos en objetivo militar de prácticamente de todos los sectores comprometidos en el conflicto.

Respecto a la *reordenación* de los títulos de la parte especial, en razón de la importancia de los bienes jurídicos tutelados. Se afirma que el proyecto ordenó los delitos, de la parte especial de acuerdo con la importancia de la ley penal le debe conceder a los bienes jurídicos, con arreglos a los principios filosóficos del Estado constitucional de derecho. Según esto, el orden de enunciación de los delitos de la parte especial debió corresponder con el orden de prelación de los derechos fundamentales que resulten afectados con la diferencia de las conductas punibles. Es por ello que el legislador ubicó en primer lugar los delitos contra la vida y la integridad personal por ser la vida el bien jurídico más importante de todos los derechos fundamentales. Siguiendo este criterio, el orden de enunciación del catálogo de delitos, afirma el autor que *“supuestamente, tiene el propósito de indicar la importancia que los mismos tienen para el legislador”*.

Este argumento, fue uno de los principales motivaciones de la reforma al código penal, que aparece a primera vista bastante razonable, no es sin embargo cierto. El autor afirma que:

Si bien es verdad que existe desde antiguo una tendencia a reconocer que la importancia que se le concede a la protección de los bienes jurídicos se determina por el orden de enunciación en el catálogo de delitos de la parte especial, desde el punto de vista material y práctico, no parece ser tan cierto que esa ubicación tenga nada que ver con la importancia que le conceda el legislador al bien jurídico tutelado con la consagración de esos delitos y el argumento parece estar llamado a cumplir unas funciones puramente simbólicas, sin un efecto real concreto.

Expone que si se siguiera el enfoque de las exposiciones de motivos, la pena cumple una función esencialmente preventivo general y preventivo especial, es decir, que el mayor o menor grado de protección que le favorezca el legislador penal a un bien jurídico, no depende del lugar en que se coloque el respectivo delito en el catálogo de la parte especial, sino de la cantidad de pena con que se amenace la comisión del delito que atente contra ese bien jurídico en particular, sobre la base de que una mayor amenaza penal inhibiera más a un número mayor de personas de cometer el delito, es decir, que con una mayor pena se dispensa una mayor protección penal al bien jurídico. El autor afirma que entro de esa lógica explicada para establecer realmente cuales son los delitos que le merecen mayor o menor importancia al legislador penal, lo que hay que establecer no es cuales están de primero, sino cuáles están sancionados con penas más graves.

El autor hace un análisis comparativo sobre los bienes jurídicos protegidos por el legislador de acuerdo a la exposición de motivos y los delitos sancionados más gravemente. Afirma que si se comparan por ejemplo los delitos contra la vida, que supuestamente es el bien jurídico por excelencia, con otro, por ejemplo, el orden económico social, resulta importante destacar:

Cuadro 1. Conductas penales severamente sancionadas en el Código Penal de 2000

Delito	Pena
Lavado de activos (artículo 323 del C.P) en su forma más agravada (inciso 4° <i>ídem</i> , en las circunstancias del artículo 324 <i>ibídem</i>)	13.5 a 32 años de prisión
Homicidio simple (Art. 103)	13 a 25 años de prisión
Homicidio preterintencional simple o agravado (art. 105)	De 6,8 a 12,5 y de 12,5 a 20 años de prisión.
Homicidio culposo agravado (art.110)	De 3 a 9 años de prisión
Todas las formas de lesiones personales (art. 111 – 121)	En su forma más agravada de 6 a 10 años de prisión
Todas las modalidades de aborto (art. 122 – 126)	En su forma más agravada de 4 a 10 años de prisión
El abandono de menores y personas desvalidas (art. 127 – 130)	De 3 a 9 años de prisión, en su forma más grave cuando sobreviene la muerte
Los actos de barbarie (art. 145)	De 10 a 15 años de prisión
Todos los delitos sexuales (art. 205 – 219)	De 12 a 30 años en su forma más agravada
Los delitos contra la familia (art. 229 – 238)	En su forma más agravada de 2 a 7 años
La tortura (art. 178)	De 12 a 20 años de prisión

Realizando esta comparación, Grosso concluye que en términos materiales el lavado de activos es un delito más grave que el homicidio, las lesiones, el aborto, el acceso carnal, etc, es decir, que el orden económico es, para el legislador del

2000, un bien jurídico más valioso que la vida, la integridad personal, la salud, la libertad sexual, etc en la medida que este merece mayor protección que éstos.

La jerarquía de los bienes jurídicos tutelados

El plan del código penal de 2000 proporciona, no obstante lo anterior, una idea sobre la jerarquía en que fueron colocados los bienes jurídicos tutelados. En el Código Penal de 1980, la organización de los títulos ubicaba en primer lugar al Estado. Incorporaba una filosofía estatalista, al elevar las instituciones estatales al nivel de ser el principal bien jurídico protegido⁵⁰; en segundo y último lugar se tipificaban los delitos contra bienes jurídicos individuales. Esta estructura de la legislación penal reflejaba el tipo de organización política vigente en ese momento, un Estado de Derecho, que ponía la política por encima de los derechos y garantías individuales. Este modelo es superado con la adopción de la forma de un Estado social y democrático de Derecho con la Constitución Política de 1991.

El siguiente cuadro permite comparar el desplazamiento ocurrido en el Código Penal de 2000 con respecto al Código anterior; la ley 599 de 2000 puso en primer lugar los atentados contra los bienes jurídicos individuales.

⁵⁰ Título I al Título VIII. Código Penal de 1980.

Cuadro 2. Comparación del plan del Código Penal de 1980 y el Código Penal de 2000

PLAN DEL CÓDIGO PENAL DE 1980	PLAN DEL CÓDIGO PENAL DE 2000
<p>DELITOS QUE PROTEGEN AL ESTADO</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Delitos Contra la Existencia y Seguridad del Estado II. De los Delitos Contra el Régimen Constitucional III. Delitos Contra la Administración Pública IV. Delitos Contra la Administración de Justicia V. Delitos Contra la Seguridad pública VI. Delitos Contra la Fe Pública VII. Delitos Contra el Orden económico Social VIII. Delitos Contra el Sufragio. <p>DELITOS QUE PROTEGEN AL INDIVIDUO</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Delitos Contra la Familia II. Delitos Contra Libertad Individual y Otras Garantías III. Delitos Contra la Libertad y el Pudor Sexuales 	<p>DISPOSICIONES QUE PROTEGEN AL INDIVIDUO</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Delitos contra la vida y la integridad personal. II. Delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario III. Delitos de graves violaciones a los derechos humanos IV. Delitos contra la libertad individual y otras garantías V. Delitos contra la libertad y formación sexuales. VI. Delitos contra la integridad moral VII. Delitos contra la familia VIII. Delitos contra el patrimonio económico IX. Delitos contra los derechos de autor <p>DISPOSICIONES QUE PROTEGEN AL ESTADO</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Delitos contra la República

<p>IV. Delitos Contra la Integridad Moral.</p> <p>V. Delitos Contra la Vida y la Integridad Personal.</p> <p>VI. Delitos Contra el Patrimonio Económico.</p>	<p>II. Delitos contra el orden económico y social</p> <p>III. Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente</p> <p>IV. Delitos contra la seguridad pública</p> <p>V. Delitos contra la salud pública</p> <p>VI. Delitos contra el mecanismo de participación democrática</p> <p>VII. Delitos contra la administración pública</p> <p>VIII. Delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia</p> <p>IX. Delitos contra la existencia y Seguridad del Estado</p> <p>X. Delitos contra el régimen constitucional y legal</p>
--	---

Con la reforma del Código Penal de 2000 la estructura u organización de las disposiciones cambió sustancialmente: el principal bien jurídico protegido es la *dignidad humana*, y en consecuencia de lo anterior, los delitos contra las personas se ponen en primer lugar, Esta decisión fue acorde con los principios rectores de la Constitución Política de 1991.

La extensión del programa criminalizante: cantidad de conductas tipificadas

De lo anterior, no obstante, no puede inferirse que el Código de 2000 haya tenido una fundamentación más liberal o democrática que su predecesor. La extensión del “programa criminalizante”, en la terminología de Alessandro Baratta ⁵¹, es mucho mayor en la década de 2000. En el código penal de 1980 existían 269 tipos penales, mientras que en el actual código del 2000, existen 570 tipos, como se evidencia en la siguiente gráfica:

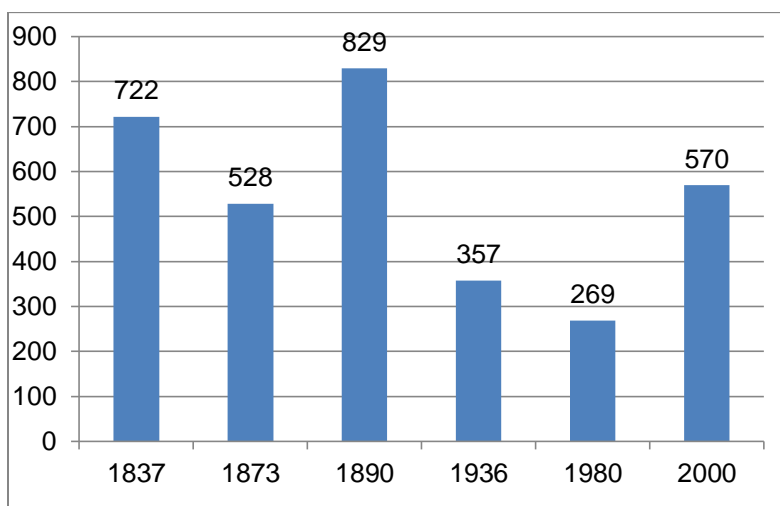


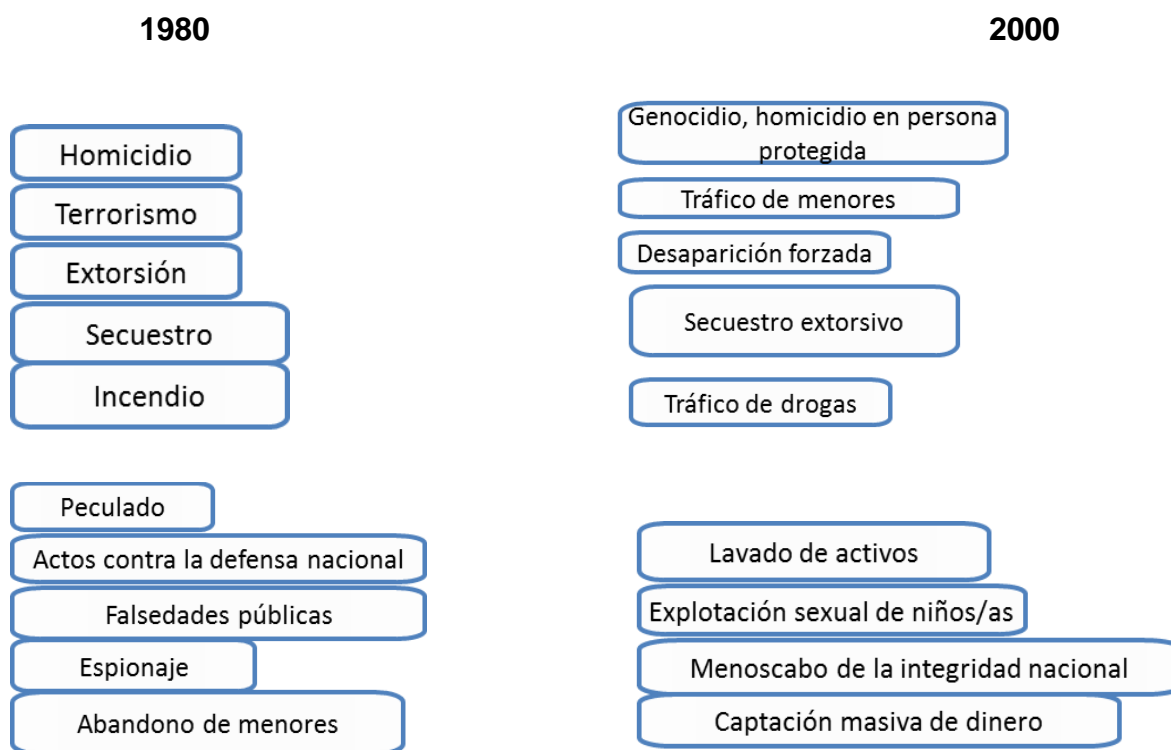
Tabla 1. Tipos en los Códigos penales de Colombia⁵².

⁵¹ BARATTA, Alessandro. Criminología crítica y crítica del derecho penal. México: Siglo XXI, 2004

⁵² PEÑAS FELIZZOLA, Aura Helena. Reforma penal en Colombia y en Brasil (en prensa)

Lo que ocurrió en la práctica fue un desplazamiento en la selección penal negativa hecha por el ente acusador, Fiscalía General, y el legislativo colombiano. Los tipos penales con penas máximas más severas, conforme a la investigación desarrollada por Aura Helena Peñas Felizzola, son los siguientes:

Ilustración 1 Tipos penales con las penas más altas en el Código Penal de 2000



Al comparar el listado de las conductas punibles con penas más altas en los códigos de 1980 y 2000, se evidencian cambios en la jerarquía de los bienes jurídicos tutelados. En el código de 2000, a diferencia del código de 1980 (que no contemplaba estos tipos), figuran entre los delitos más graves: a) los delitos internacionales castigados por el Estatuto de Roma (genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad); b) la violencia sexual contra los niños; c) los llamados delitos transnacionales, el tráfico de estupefacientes y el lavado de activos, y la captación masiva de dinero⁵³.

⁵³ PEÑAS FELIZZOLA, Aura Helena. Ibid.

El actual código penal cuenta con penas más altas que el código de 1980. Ello, sumado al incremento en el número total de tipos penales, mencionado anteriormente, permite refutar la idea de la naturaleza liberal y democrática del código de 2000.

CONCLUSIONES

La política criminal de un Estado Social y Democrático de Derecho debe estar enmarcada por los principios y reglas constitucionales: es deber del Estado colombiano respetar los principios y derechos consagrados en la Constitución y en los tratados de Derechos Humanos ratificados. Pero también la política criminal debe estar sólidamente fundada en la realidad particular de la sociedad.

A lo largo de este documento, se evidencia cómo con la promulgación y reforma del código penal se pretendió avanzar en la construcción de una política criminal del Estado coherente con la Constitución Política de 1991, teniendo como objetivos declarados los siguientes: 1) La unificación de la legislación penal, atendiendo a los principios y postulados trazados por la Constitución Política de 1991 y su desarrollo jurisprudencial, así como las necesidades de modernización y adecuación de la legislación para una sociedad cambiante que ha evolucionado considerablemente desde finales de la década de los años ochenta del siglo XX; 2) La reagrupación de las nuevas conductas punibles que venía creando el legislador en sus numerosas disposiciones de coyuntura institucional; y 3) La consecución de una política criminal coherente, que parta de una realidad social.

Por medio de la unificación de la legislación penal y la reforma al sistema punitivo, se pretendió crear una política criminal de acuerdo a la “realidad social del país”. Sin embargo, mediante el análisis de los diferentes debates presentados en el Congreso de la República y traídos a colación en este documento, se llega a la conclusión que la unificación de la legislación penal y el cambio sustancial a la misma, se realizó atendiendo a criterios de carácter político, por medio de una estrategia jurídica, que consistió en la presentación de una reforma del Código Penal por parte de la Fiscalía General de la Nación.

La adecuación de la legislación penal a los principios y postulados trazados por la Constitución Política de 1991 tiene como bien supremo la vida, pero en la reforma del código penal la exponen a cabo de manera simbólica y no concreta.

El código penal que se aprueba tramitado por el ex-fiscal Alfonso Gómez Méndez, quien representaba la tendencia liberal, y fue sancionado por el ex-presidente Andrés Pastrana Arango, de tendencia conservadora. Sin embargo, no es un código de carácter liberal, porque generó un incremento desmedido de los tipos penales y la penas frente al código de 1980. Además, la reforma del código penal respondió a la coyuntura política del momento y a los compromisos internacionales adquiridos por el Gobierno de Pastrana en el Plan Colombia. Por este motivo, no es una construcción de una política criminal coherente con los lineamientos de un Estado Social de Derecho.

Durante el desarrollo del debate dado en el Congreso de la República, se evidencia cómo al aprobar los artículos que conforman este código, no se desarrollaron discusiones a fondo. Por el contrario, las proposiciones realizadas por los congresistas tendieron a ser de forma, en cuanto se concentraron en la redacción del articulado y carecieron de debate académico, político y jurídico. Los Senadores y Representantes a la Cámara del Congreso de la República en el debate surtido, no tuvieron una posición política y jurídica coherente con la curul que representaban ni con el marco jurídico-político dado por la Constitución. En ese mismo sentido, en el debate se generaron opiniones de carácter personal que se confunden con creencias religiosas y mitos populares. Este hecho, deja un sin sabor a lo largo de esta investigación, porque no se evidencian las tensiones políticas y sociales del país al interior del Congreso de la República.

ANEXO 1

TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO PENAL DE 1980

En esta sección se reconstruyen las discusiones del proyecto de reforma del Código Penal de 1980 en el Congreso, que tuvieron el siguiente orden:

Cuadro 3. Trámite del proyecto de ley por medio del cual se modifica el Código Penal

GACETA N°	AÑO	DEBATE
139	1998	Presentación del proyecto, exposición de motivos
280	1998	Ponencia para primer debate Senado
010	1998	Textos definitivos primer debate Senado
063	1999	Ponencia para segundo debate Senado
126	1999	Informe final segundo debate Senado (texto definitivo)
432	1999	Ponencia para primer debate Cámara
464	1999	Textos definitivos primer debate Cámara
510	1999	Ponencia para segundo debate Cámara
569	1999	Textos definitivos aprobados en segundo debate Cámara
605	1999	Comisión Conciliatoria Cámara y Senado Texto definitivo
065	2000	Objeciones presidenciales al proyecto Código Penal
194	2000	Actas plenarias Senado.

INTRODUCCIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley por el cual se expide el nuevo Código Penal⁵⁴, tuvo como principal ponente al señor Fiscal General de la Nación, Alfonso Gómez Méndez, y como ponentes secundarios, el Vicefiscal General de la Nación, Jaime Córdoba Triviño; la Senadora Claudia Blum de Barberi, Senadores Rodrigo Rivera, Darío Martínez y Jesús Angel Carrizosa (Actas de comisión; Acta No 6, pág 8, 1998). Este proyecto fue debatido por parte del Congreso de la República en el periodo de 1998 - 2000, por un término de dos años.

Jaime Córdoba Triviño, Vicefiscal General de la Nación, expuso que la propuesta de reformar el sistema normativo penal colombiano obedecía a *afianzar en términos de civilización, de convivencia, de democracia, de estado de derecho, las pautas mínimas, las reglas de oro del juego entre los particulares, entre los ciudadanos y el estado. Que ejerce un enorme poder punitivo, quizá uno de los poderes de contenido material más grandes del que están dotadas las autoridades, (...) siendo el hilo conductor de una política criminal, en los términos de estado de derecho.*

De igual manera durante sus intervenciones resaltó la necesidad de reformar el sistema penal en cuanto a la protección de los derechos fundamentales y los convenios internacionales suscritos por el país, *como el derecho internacional humanitario, la necesidad de tipificar los delitos de lesa humanidad, la necesidad de acoger un concepto limite a partir de los derechos humanos en el ejercicio de la potestad punitiva del Estado.* Explicando que en el proyecto se expresó un *catálogo dedicado a la tipificación de las más graves infracciones al derecho internacional humanitario.*

Además durante su intervención que el código penal no se encuentra matriculado en ninguna de las corrientes doctrinarias que se disputan la configuración

⁵⁴ Proyecto de ley N° 040 de 1998 presentando ante el Senado de la República; ante la Cámara de Representantes proyecto de ley N° 238 de 1999.

dogmática de la teoría del delito, lo que se pretende es que el Código se matricule en la Constitución, en el modelo de estado que acuñe la Carta Política, el Estado social y democrático de derecho. (Gaceta N° 368, 1998, págs. 13 - 14).

Triviño, en artículo presentado en el periódico *Ámbito Jurídico* del año de 1999, justificó la reforma al Sistema Penal argumentando⁵⁵ que las reformas que regulaban la legislación colombiana se hacían de manera independiente y separada, lo que hacía imposible la concatenación de la normatividad sustantiva y procedimental, y por esta razón, resultaban incoherencias en cuanto al *quantum* de la pena, en torno al bien jurídico protegido. De igual manera, el desarrollo de la legislación penal, sostuvo, se ha basado en la coyuntura política dada en el país, situación que hace difícil su aplicabilidad para el operador jurídico. El cambio del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, con la Constitución Política de 1991, generó una corriente de interpretación que obliga a su adecuación dentro de la forma de Estado.

Además, argumenta que el proyecto del Código Penal no se matricula en una escuela de interpretación, puesto que, para que lo anterior resulte un imperativo de aceptación, se requiere en principio que se demuestre que todos, o al menos uno de los sistemas sean coherentes en sus proposiciones, por el contrario, la propuesta consignada en el proyecto del Código Penal pretende, sin cerrar las puertas para la evolución dogmática a cargo del juicio histórico de la jurisprudencia y la doctrina, el desarrollo de los principios básicos del Derecho Penal extraídos de la Carta Política de 1991, el sistema internacional de los derechos fundamentales, y la decantación de la jurisprudencia elaborada por la Corte Constitucional y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

La oportunidad que ofreció la Fiscalía General de la Nación al Congreso al reformar el sistema penal, debía permitir sentar las bases de un moderno sistema penal en el cual la policía judicial investigue con un equipo humano suficiente, coordinado y capacitado; los fiscales supervisen y dirijan la investigación, acudan

⁵⁵ Ver en: *Ámbito Jurídico*, Octubre de 1999, El por qué a la reforma al Sistema Penal Colombiano.

ante los jueces para decretar las medidas de aseguramiento cuando sea del caso y acusen a los presuntos delincuentes con todas las garantías; y que los jueces juzguen oralmente como árbitros del proceso y autoricen medidas que afecten los derechos fundamentales de las personas, así lo expresó Alfredo Fuentes Hernández⁵⁶, en artículo presentado en el periódico *Ámbito Jurídico* (Septiembre de 1999).

PRESENTACIÓN DEL PROYECTO POR PARTE DE JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Mediante proposición No. 08 se invita al Señor Vicefiscal General de la Nación, Jaime Córdoba Triviño, para que en la sesión del 16 de septiembre de 1998, explique con amplitud el contenido de los proyectos de Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Código Penitenciario y Carcelario, presentada por el Senador Juan Martín Caicedo Ferrer. (Gaceta No 368, 1998, pág. 17)

A continuación expondremos los comentarios relevantes sobre el Código Penal, tema de la presente investigación.

Triviño, comienza argumentando que el Código Penal, postula como uno de los pilares fundamentales, el **Principio del respeto a la dignidad humana**, porque es una norma constitucional y porque es un principio que sustenta todo el conjunto de disposiciones que constituyen lo que hoy en día se denomina derecho internacional de los derechos fundamentales.

Además, integra a la normatividad colombiana, el llamado **bloque de constitucionalidad**, tal como lo precisa el artículo 93 de la Carta, según el cual los tratados y convenios internacionales, ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíban su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

⁵⁶ Director ejecutivo Corporación Excelencia en la Justicia

Se incluye también como norma rectora, el **principio de igualdad material**, que se encuentra en el artículo 13 de la Constitución, y que en el proyecto de la Fiscalía se recoge con la fórmula según la cual la Ley Penal se aplicará a las personas sin tener en cuenta consideraciones diferentes de las establecidas en ella, y por eso se indica además que el funcionario judicial, en los términos de la propia Constitución, si tendrá una especial consideración cuando se trate de valorar el injusto, la culpabilidad y las consecuencias jurídicas del delito, con las personas que se encuentran en las situaciones descritas en el inciso final del artículo 13 de la Constitución Política.

Las llamadas **contravenciones especiales**, que fueron consagradas tanto en la Ley 23 del año 1991 como en la ley 228 de 1995, recuperan en la iniciativa de la Fiscalía, su categoría de delitos, porque dentro del proyecto se considera que en esencia, las contravenciones tienen todos los elementos estructurales de la conducta punible, del hecho punible, y tienen prácticamente las mismas consecuencias.

En la parte general del Código Penal se precisan como **coparticipación** todas las formas de intervención plural del delito; se incluye la coautoría propia y la coautoría impropia, está fundamentalmente que tiene que ver cuando el delito se ejecuta, acudiendo a la modalidad de división de trabajo. De igual manera se recoge una norma para los partícipes en los cuales se incluye el determinador y el cómplice, dándole de esta manera un orden y precisión al concepto de coparticipación, como forma de intervención plural en el delito.

La Fiscalía propone reunir en un solo artículo las actuales causales de justificación de hecho y las causales de inculpabilidad, pero bajo una única denominación, bajo la denominación, de las **causales de ausencia de responsabilidad**. En esa norma además incluirá una nueva causal, referida a la persona que actúa impulsada por el miedo insuperable, porque estaba tratado simplemente como una causal genérica, que atenuaba la responsabilidad, pero es muy claro que el impacto, la afectación indiscutible, que una situación de miedo insuperable de

temor intenso, descontrola al individuo en sus fases de conocimiento, de percepción, comprensión de la antijuridicidad del hecho, del carácter prohibido de la conducta, una persona bajo miedo insuperable no tiene el control de sus actos; el derecho penal colombiano debe modernizarse para incluir esa circunstancia como una de las nuevas que permitan establecer que en ese caso haya una ausencia de responsabilidad, que no hay lugar a responsabilidad en esas circunstancias.

Se consagra un nuevo elemento generador de inimputabilidad, que es el relativo a la **desadaptación sociocultural**, porque se debe tener en cuenta que los miembros de las comunidades indígenas actuales tienen frente a ciertos casos problemas evidentes de desadaptación social, y esa circunstancia no está contemplada como un factor generador de inimputabilidad, porque la legislación actual no la reduce si no a dos casos: el trastorno mental y la inmadurez sociológica. Entonces la doctrina y la jurisprudencia ha tenido que señalar que un indígena no incorporado a esta llamada civilización mayoritaria es un inmaduro psicológico, y no una persona que está bajo una situación de desadaptación social, que es un criterio antropológico y jurídico distinto al de la inmadurez sociológica.

El Código Penal, plantea también un sistema de consecuencias jurídicas, de la infracción que va en doble vía, **penas y medidas de seguridad**, en el que estas categorías participan de las mismas características y garantías que rodean lo que se llaman las instituciones sancionatorias, en materia de penas, la Fiscalía propone un sistema orientado a buscar la disminución de la presión formal y en primer lugar se contempla un amplio, muy amplio catálogo de delitos, con pena de multa, pero a continuación la gran mayoría de los delitos admite la condena de ejecución judicial, y aquellos no considerados muy graves, que no queden cobijado por el anterior, son susceptibles de prisión domiciliaria, por tanto, la Fiscalía propone bajarle la intensidad al sistema penal, debilitar la reacción penal, frente al delito, permitir una liberación masiva de los presos.

La propuesta de la Fiscalía, está inspirada y se desarrolla, bajo el *principio de intervención mínima, y de ultima ratio*, y de principio de necesidad de intervención y del principio del bien jurídico.

Presentación del proyecto de ley n° 040 de 1998 por medio del cual se reforma el código penal de 1980

La estructura del proyecto de ley de reforma del Código Penal, se divide en dos libros, el primer libro se denomina parte general, en donde se encuentra las normas rectoras, la aplicación de la ley penal, la conducta punible y las consecuencias jurídicas de la conducta punible; el segundo libro es la parte especial, en donde se establece los delitos en particular.

PARTE GENERAL⁵⁷

Normas rectoras

El proyecto de reforma del Código Penal tiene como base fundamental el reconocimiento y respeto de la dignidad humana, la aplicación al bloque de constitucionalidad y la centralidad de los principios, función y fin de la pena. A continuación se relacionan los dichos anteriormente.

- ✓ El principio de la dignidad humana es la base rectora del nuevo Código Penal, atendiendo al principio constitucional en el que se basa un Estado Social de Derecho. El derecho penal es concebido como mecanismo de *última ratio* del derecho sancionatorio, es decir, la medida extrema para la corrección de las conductas antisociales. . Tiene como función sancionar las conductas lesivas de bienes jurídicos ajenos que se estiman esenciales y cuya vulneración en consecuencia, debe asociarse a una pena (Sentencia C 237, 1997).

⁵⁷ Ver en: Gaceta del Congreso N° 139. Pág. 2 – 10.

Un Estado que encuentra su base en la protección a la dignidad humana, tiene como objeto principal la protección del individuo como persona (sujeto de derecho), tanto del sujeto pasivo (víctima) como el sujeto activo que configuraron el delito (quien comete la acción u omisión), *siendo la dignidad humana el valor supremo de los derechos fundamentales* (Sentencia C 237, 1997) en la Constitución.

- ✓ Bloque de constitucionalidad: con la aplicación de lo ordenado por la Constitución en su artículo 93, *los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el ordenamiento interno.(...)*. Hacen parte integral del proyecto del Código Penal las normas que sobre derechos humanos se encuentren consignadas en la Constitución Política, en los tratados y Convenios internacionales ratificados por Colombia (Art. 2, Gaceta 280, 1998). De esta manera se logra un resultado conjunto en la interpretación y la aplicación de la legislación penal fundamental.

- ✓ El proyecto recoge postulados de la doctrina constitucional, de los Principios de la sanción penal, en torno a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la pena, los cuales se explican a continuación:
 1. *Principio de necesidad*: en materia penal, la potestad legislativa de tipificación está sometida al control constitucional de las medidas, según la aptitud para la protección del bien jurídico tutelado y la necesidad de esa protección específica, en contraste con otros medios preventivos igualmente idóneos y menos restrictivos de la libertad (Sentencia C - 070/1996).
 2. *Principio de Proporcionalidad*: presupone la ponderación de bienes jurídicos constitucionales. Este asume la forma de un juicio de proporcionalidad de los medios (Sentencia C 070, 1996).

3. *Principio de Razonabilidad*: con su elemento social, la Constitución complementa, en el terreno de la coerción pública, la voluntad con la razón (Sentencia C 070, 1996).
- ✓ Funciones de la pena: A la pena, en el Código colombiano, se le atribuyen tres fines, a saber, el fin preventivo, redistributivo, y resocializador. El *fin preventivo*, se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la vulneración de los bienes jurídicos protegidos. El *fin redistributivo* se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena, y por último el *fin resocializador* que orienta la ejecución de la misma, de conformidad con los principios humanistas y las normas de derecho internacional adoptadas (Sentencia C 430, 1996). Este último conlleva la función de reeducación y reinserción social del condenado, entendiéndose como la obligación institucional de ofrecerle todos los medios razonables para el desarrollo de su personalidad y como prohibición de entorpecer este desarrollo (Sentencia C 144, 1997). Debido a ello, se introduce un cambio sustancial respecto a la igualdad material y formal de acuerdo a los parámetros planteados en el artículo 13 de la Constitución Nacional, manteniendo el principio de legalidad y el principio de la prohibición de doble incriminación.
- ✓ Funciones de las medidas de seguridad. Se mantienen las funciones del momento de la ejecución, función de protección, curación, tutela y rehabilitación. El argumento central para justificar los fines de “curación, tutela y rehabilitación” se genera por la necesidad que tiene la sociedad de protegerse de los individuos respecto de los cuales, por haber realizado una conducta prevista en la ley como delito, y sin concurrir una causal de justificación, pueda decirse con un juicio razonable de probabilidad que puedan volver a cometer la misma conducta. Por tanto con la *curación* se pretende sanar a la persona y restablecer su juicio; con la *tutela* se quiere

proteger a la sociedad frente al individuo que la daña; con la *rehabilitación*, el individuo recobra su adaptación al medio social (Sentencia C 176, 1993).

- ✓ De la conducta punible, se mantienen las características de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad⁵⁸. Resaltando la mención de la imputación jurídica de resultado - la puesta en peligro o lesión del bien jurídico-. Sobre la *tipicidad* se mantiene que las características deben estar definidas en la ley atendiendo a los elementos básicos estructurales. La conducta positiva y los deberes tienen que estar descritos por la ley.

El concepto de *antijuridicidad* resalta la necesidad de dejar de lado la llamada presunción *iuris et iure*⁵⁹ de peligro estipulados en tipos penales como tráfico, fabricación o porte de estupefacientes; fabricación y comercialización de sustancias nocivas para la salud entre otros. El bien jurídico es el interés jurídico protegido por lo cual se establece que necesariamente sobre el mismo debe recaer la afectación.

El principio de *culpabilidad* no sufre modificación. Sin embargo, se reglamenta que las decisiones emitidas por los funcionarios que tienen la facultad para impartir justicia no estén basadas en consideraciones personales, si no por el contrario en el derecho penal, decisión que se argumentará por lo demostrable en el proceso penal. Con lo anterior, el reproche jurídico penal recae sobre la persona que tuvo capacidad y poder de actuar de otro modo, y no lo hace, cometiendo de esta manera la conducta delictiva.

El grado de culpabilidad (...) *involucra consideraciones acerca de la intencionalidad del hecho, esto es, de la conciencia y de la voluntad presentes en*

⁵⁸ Son los tres elementos que configuran la teoría del delito de la siguiente manera: 1) Tipicidad: es la adecuación de un hecho cometido a la descripción que de ese hecho se hace en la ley penal; 2) Antijuridicidad: Se le define como aquel desvalor que posee un hecho típico que es contrario al ordenamiento jurídico; 3) Culpabilidad: juicio de reproche que se hace a la persona que realiza la conducta por contrariar las normas del ordenamiento jurídico.

⁵⁹ Presunción *iuris et iure*: Son declaraciones legales, siendo absolutas, no admitiendo prueba en contrario.

su realización en virtud de los cuales se considera que la persona habría podido actuar de otra manera (Sentencia C 285, 1997).

El principio constitucional de proporcionalidad es fundamento de la antijuridicidad y de la culpabilidad. La responsabilidad de los particulares por infracción de la Constitución o de las leyes (C.Pol., art. 6°), requiere un daño efectivo a los bienes jurídicos protegidos y no meramente una intención que se juzga lesiva. (...) *Solo la protección de bienes jurídicos realmente amenazados justifica la restricción de otros derechos y libertades, cuya protección igualmente ordena la Constitución (Sentencia C 070, 1996).*

Aplicación de la ley penal

La aplicación de la ley penal no sufre modificaciones sustanciales teniendo en cuenta que la normatividad es completa; en materia extradición la regulación es supletoria porque este tema debe ser regulado por tratados internacionales.

Conducta punible

El proyecto no se encuentra inmerso en una línea dogmática única, por el contrario, en la clasificación del concepto de conducta punible, tiene en cuenta varios conceptos dogmáticos expuestos por la doctrina internacional.

Dentro de las nuevas modificaciones es posible encontrar:

- ★ Se mantiene la división entre delitos y contravenciones bajo el género de conductas punibles. Las contravenciones especiales a cargo de funcionarios de la rama judicial se encuentran dentro del carácter de querellables y con la posibilidad de acabar con el proceso de forma anticipada.

- ★ La categoría de dolo eventual, deja de lado las teorías intelectual y/o volitiva. Lo anterior, en cuanto es muy difícil probar por parte del funcionario judicial si el sujeto activo tuvo la posibilidad de aceptar el resultado previsto

como posible, por lo que el proyecto acoge la teoría de la doctrina internacional respecto al dolo eventual lo que *presupone un reconocimiento de un riesgo tanto no permitido como no controlado*, y a su vez, que *la voluntad del autor se dirija a la creación de un peligro tanto no permitido como no controlado*.

★ Para identificar la culpa, se debe verificar la infracción al deber objetivo de cuidado.

El deber objetivo de cuidado, se refiere a la *falta de previsión de quienes, por las alteraciones que se producen en su organismo, están llamados a observar una conducta más cuidadosa, cuya desatención constituye una desatención al riesgo permitido*. (Sentencia C 425, 1997)

★ Se regulan las circunstancias materiales de la imputación del resultado en materia de delitos impropios de omisión (posiciones de garantía). En la Carta Magna rige el principio de solidaridad el cual se debe exigir cuando se trata de la protección de bienes jurídicos relacionados con la vida e integridad personal. El deber de solidaridad no se limita al Estado: *corresponde también a los particulares de quién dicho deber es exigible en los términos de la Ley, y de manera excepcional sin mediación legislativa, cuando su desconocimiento comporta la violación de un derecho fundamental* (Sentencia C 237, 1997).

★ La coparticipación se entiende como todas las formas de intervención plural en la conducta delictiva. Se estipula la autoría mediata y la coautoría material impropia como modo de fortalecimiento el principio de legalidad. Se consagra que la determinación y complicidad son formas de la figura de responsabilidad accesoria de la participación.

★ Las causales que excluyen de responsabilidad se denominan ausencia de responsabilidad.

★ La obediencia debida fue excluida de forma expresa para los delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado y legítima defensa privilegiada.

★ La categoría de las diferentes manifestaciones del error⁶⁰ se agrupan en el mismo contenido. En primer lugar, el error de tipo que supone que el autor desconoce la concurrencia o realización de alguno o algunos de los elementos del tipo; en segundo lugar, se encuentra el error invencible⁶¹, el cual da lugar a la exclusión de la responsabilidad penal, cuando se dan los supuestos fácticos de una causal eximente de responsabilidad; en tercer lugar, se define el error vencible⁶², el cual sí da lugar a la pena, por responsabilidad de carácter culposo, implicando un mayor reproche que el error invencible, que no genera responsabilidad penal.

★ En cuarto lugar, se adiciona el error de prohibición, el cual implica su reconocimiento cuando se ha llevado a cabo por el sujeto activo un esfuerzo razonable de “*reflexión e información*” por salir de cualquier inquietud y/o duda que se tenga sobre lo prohibido de su actuar le ofrezca la situación concreta y particular en que actúa.

★ Se establece una nueva causal que exime de responsabilidad relacionada con el obrar impulsado por miedo insuperable.

★ No se hace modificaciones respecto en la inimputabilidad. Sin embargo se estipula un elemento nuevo generador de la figura: la desadaptación socio-cultural.

Consecuencias jurídicas del delito

Por medio de la reforma de las penas, se encuentra la responsabilidad de ejecutar

⁶⁰ El error es una idea o valoración deformada respecto de un objeto, un conocimiento que no encaja con la realidad, por consiguiente para haber llegado al error debió producirse previamente un proceso perceptivo, una representación, un proceso ideativo, esto es, todo un proceso de conocimiento del cual surgió la errada valoración. (GÓMEZ, 2003)

⁶¹ Error invencible: Se da cuando el autor no tuvo posibilidad exigible, atendidos su conocimiento, las circunstancias fácticas y modales que rodearon el hecho, para conocer la ilicitud de su actuar.

⁶² Error vencible: evitable o superable es aquel que podía exigírsele al autor lo superase, que hubiese salido de él y por ello mismo, podía exigirse al autor que comprendiera la ilicitud del hecho.

una política criminal formulada en un Estado Social de Derecho. Esto conlleva a la elaboración del catálogo de las penas, las garantías que envuelven el momento referente a cuando se puede recurrir a ellas como mecanismo de protección y el procedimiento a través del cual se llegan a imponer.

Solo se puede recurrir a la pena cuando no exista otro mecanismo de protección (*ultima ratio*), respetando la dignidad humana del procesado, encontrando su proporcionalidad entre la amenaza penal, la conducta punible ejecutada y la gravedad de la misma. La pena a imponer por el funcionario público que administra justicia solo debe ser la que requiera el delito que enjuicia.

Para determinar la sanción, el criterio que debe seguir el funcionario administrador de justicia, será la ponderación de la necesidad de la seguridad jurídica y la autorización de dejar actuar al juez dentro de un margen limitado para que pueda satisfacer requerimientos de acuerdo al principio de igualdad, siguiendo los lineamientos de principio de proporcionalidad, manteniendo el equilibrio entre los intereses de protección estatal y los intereses de libertad del justiciable.

Las medidas de seguridad y penas se diferencian en la limitación, ejecutando el principio de proporcionalidad y ponderación de bienes que admiten una sanción de tipo penal. La injerencia en la libertad del condenado, es *impuesta por el Estado, con fines de curación, tutela y rehabilitación* (Sentencia C 176, 1993).

Las penas están divididas en: principales, sustitutivas y accesorias. Las primeras son, la de prisión, multa y privativa derechos que aparezcan en la parte especial como pena principal. Las segundas son las sustitutivas referidas a la prisión domiciliaria y la multa, el arresto de fin de semana convertibles en arresto ininterrumpido; las demás penas que se impongan serán accesorias privativas de otros derechos, y las impondrá el funcionario judicial cuando tengan *relación directa con la realización de la conducta punible, por haber abusado de ellos o haber facilitado su comisión, o cuando la restricción del derecho contribuya a la prevención de conductas similares a la que fue objeto de condena. (...) La pena privativa de la libertad conllevará la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de*

*derechos y funciones públicas*⁶³.

La pena de multa aparece como principal en dos modalidades: acompañante de la pena de prisión y en la modalidad progresiva de unidad de multa. Cuando se incumple la obligación de cancelar la multa, se procede en la primera modalidad al cobro coactivo teniendo en cuenta ciertas restricciones.

El juez deberá al momento de dictar sentencia fundamentar explícitamente sobre los motivos de su determinación cualitativa y cuantitativa, tanto para las penas principales como para las accesorias.

En el proyecto de ley se mantuvieron las reglas del código penal anterior sobre prescripción de la acción, en cuanto a que la acción penal prescribe en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley: cuando fuese privativa de la libertad, no podrá ser inferior a cinco (5) años, ni exceder de veinte (20) años. Sin embargo, cuando se profiere sentencia de segunda instancia, con el fin de evitar que el recurso de tasación se convierta en un instrumento para lograr obtener el paso del tiempo y así la consolidación de la figura de prescripción, se contempla la suspensión del término de prescripción, el cual se reanudará cuando no se profiera la decisión del recurso en un tiempo determinado.

El daño moral y daño material se reagrupan en el artículo 93 del proyecto de ley. Respecto al daño moral no es valorable y se introdujo para el daño material la razón no imputable al titular pues éste es quien tiene la obligación de demostrar la cuantía.

La figura del comiso no sufre modificación, sin embargo se aclara la función social que tiene la propiedad, y por ende, las consecuencias del abuso del derecho, se debe probar el ilícito por un monto determinado obtenido por la persona para que se le pueda decomisar bienes equivalentes.

⁶³ Artículo 52. Las penas accesorias. Proyecto de ley por el cual se modifica el “Código Penal”.

LOS DEBATES PRESENTADOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Expuesta la motivación del Fiscal General de la Nación, se da inicio al trámite legislativo, por medio de los debates tratados en Senado de la República y Cámara de Representantes. En el Senado de la República se presentan dos debates durante el periodo de 1998 – 1999, respectivamente. En la Cámara de Representantes se presentan dos debates en el año de 1999. Se realiza una comisión conciliatoria de Cámara y Senado para acordar el texto definitivo en 1999. Presentado el proyecto a la Presidencia de la República, se presentan objeciones en el año 2000 que son resueltas por Senado y Cámara en este mismo año.

Proyecto de ley 040 de 1998, por medio del cual se modifica el Código Penal, en el Senado de la República

En el Senado de la República, se presentan dos debates, por parte de la Comisión Primera del Senado de la República, el primero fechado el 20 de noviembre de 1998. El segundo debate se presenta por la misma Comisión el 20 de abril de 1999, rindiendo un informe final el 20 de mayo de 1999⁶⁴ (Gaceta 126).

En los debates presentados, los congresistas coadyuvaron al Fiscal General de la Nación a sustentar la necesidad de unificar la legislación penal del sistema penal acorde con las nuevas políticas y principios consagrados en la Constitución Política de 1991. Tuvo como principio rector el respeto a la dignidad humana de los sujetos (activo y pasivo) que configuran la conducta delictiva. La aspiración era crear una legislación integral que respondiera a una política criminal coherente, evitando legislar frente a la coyuntura.

⁶⁴ Conformada por la Senadora Claudia Blum de Barberi, y los Senadores Jesús Ángel Carrizosa Franco, Rodrigo Rivera Salazar y Oswaldo Darío Martínez Betancourt.

Se conserva la estructura del Código que fue presentada en el proyecto, dividido en parte general y especial. Se mantuvo la justificación doctrinaria y jurisprudencial que apoyaba cada articulado.

Primer debate. La ponencia de este debate se relaciona en la Gaceta Número 280 20 de noviembre de 1998. La Comisión Primera adopta el proyecto de ley presentado por los Senadores ponentes, incluido su pliego modificatorio, el cual estuvo compuesto por nueve proposiciones modificatorias y cuatro aditivas, siendo en total 13 proposiciones que fueron presentadas en el transcurso del debate. (Gaceta del Congreso N° 63, 1999)-

Segundo debate. La ponencia de este debate se relaciona en la Gaceta Número 63 del viernes 23 de abril de 1999. Se sometieron a estudio de la Comisión accidental 115 artículos de los 455 artículos que se presentaron en el proyecto. Se sesionó con la presencia de la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia, y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. La comisión accidental presenta un nuevo articulado, radicando sendas proposiciones eliminatorias y modificatorias de algunos artículos para ser debatidos en la Plenaria del Senado. De igual forma, se presenta la modificación de 27 artículos, los cuales incrementan las penas para restringir la suspensión de la pena y medida de seguridad de prisión domiciliaria, lo anterior con el aval del Fiscal General de la Nación y del Ministerio de Justicia. Sobre los demás artículos sometidos a consideración de la Comisión accidental no fueron rendidos informes, ya que no se hicieron proposiciones o cuestionamientos sobre los mismos. Por último, se aprueba el texto definitivo por plenaria el día 27 de mayo de 1999.

Proyecto de ley 238 de 1999, por medio del cual se modifica el Código Penal en la Cámara de Representantes

En la Cámara de Representantes, se presentan dos debates discutiendo el proyecto de ley 238 de 1999, por el cual se modifica el Código Penal. Surtió

trámite el primer debate el 16 de noviembre de 1999, en donde se realizan algunas modificaciones al proyecto y le correspondió a la Plenaria de la Cámara de Representantes darle el último debate a la iniciativa.

Los textos definitivos al proyecto de ley se dan en segundo debate en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes el día 14 de diciembre de 1999, mediante la gaceta 569 del mismo año.

Se realiza comisión conciliatoria en sesión ordinaria el día miércoles 15 de diciembre de 1999, en donde se reúnen representantes de la cámara, estando presentes Néstor Humberto Martínez⁶⁵ Ministro de Gobierno, Interior y Justicia, el Viceministro del mismo Ministerio, y el Secretario jurídico de la presidencia, quienes intervinieron en la discusión y estuvieron de acuerdo con el texto final adoptado respecto a los capítulos y articulado sobre los delitos de manipulación genética y aborto. Respecto de los demás temas del proyecto no expresaron opinión alguna.

Los senadores integrantes de la Comisión Conciliatoria solicitaron que la vigencia del nuevo Código Penal quedara vinculada a la vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal. Manifestaron igualmente su voluntad de conciliar el texto del Código Penal en consideración a que reflejaba el criterio inicialmente expresado por el señor Fiscal General de la Nación al momento de presentar esta iniciativa, aspecto que es ratificado por los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación que han acompañado el trámite del anteproyecto y la discusión y aprobación del acta de conciliación.

Objeciones presidenciales

El Gobierno Nacional devolvió el proyecto de ley presentado, sin la respectiva sanción ejecutiva, por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia. Las objeciones de la parte general se encaminan a objetar los artículos que el

⁶⁵ Economista, abogado y político colombiano. Fue Ministro de Justicia, Ministro del Interior y en la actualidad ocupa el nuevo cargo de Ministro de la Presidencia.

Ejecutivo considera lesivos para la continuidad del trámite de la reforma del Código Penal.

El análisis de las objeciones a la parte especial del proyecto de ley por medio del cual se modifica el Código Penal no hace parte de los objetivos de esta investigación, teniendo en cuenta la amplitud del tema y el estudio minucioso que debería hacerse. A continuación se presentan las objeciones más relevantes respecto de la parte general:

Principio de legalidad: El tercer inciso del artículo en mención lo objetan en cuanto su tercer inciso, estipula: *“Igual criterio se aplicará cuando los organismos encargados de unificar la jurisprudencia nacional varíen su jurisprudencia”*, por cuanto se desborda la limitación constitucional a este principio, al ordenar aplicar el mismo criterio de protección de legalidad cuando se trate de unificar jurisprudencia con variación de la misma. Además, vulnera el artículo 228 de la Constitución Política en cuanto al principio de independencia de los jueces, al limitar las decisiones judiciales a providencias preexistentes, sin tener en cuenta el principio constitucional de otorgar a la jurisprudencia el carácter de criterio auxiliar de la actividad judicial. De esta forma, solicitan eliminar el inciso anterior.

Territorialidad por extensión: El Ejecutivo presentó objeción de inconveniencia en relación con el primer inciso el artículo 15 del Código Penal en cuanto a la modificación palabra de nave o aeronave nacional pública, la cual debe ser remplazada por aeronave del Estado de conformidad con la definición que establece el artículo 1775 del Código de Comercio.

Extraterritorialidad: El Gobierno Nacional considera inconveniente que el inciso 1° del artículo 16 del proyecto incluya la expresión *“salvo lo dispuesto en tratados internacionales ratificados”* por las siguientes razones a) los tratados internacionales ratificados forman parte de la legislación nacional; b) el texto que se objeta, puede llevar a equívocos en materia de extradición (Gaceta N° 65, 2000).

Extradición (Artículo 18): lo objetan en cuanto al inciso 2° que expone *la extradición de colombianos se sujetará a lo previsto en tratados públicos*. El Ejecutivo realizó un examen jurisprudencial sobre la materia, llegando a la conclusión que este inciso se impone de forma contraria a lo estipulado en su artículo 35 de la Constitución Política de 1991, en cuanto estipula un sólo parámetro de sujeción para la extradición de colombianos, vulnerando la forma suprema que permite que el instrumento jurídico de la extradición sea solicitado, concedido u ofrecido de conformidad con los tratados públicos en su defecto por los designados en el Código de Procedimiento Civil. De acuerdo a ello, solicitan que este artículo se sustituya por el texto del Acto Legislativo 1 de 1997⁶⁶.

Además, solicitan la supresión del artículo 56⁶⁷, porque la situación comprendida en el mismo se encuentra dentro de la causal establecida en el numeral 8 del artículo 55 del proyecto de ley, objetando que no se puede tratar de un artículo autónomo. De esta forma, solicitan eliminar el artículo.

Libertad condicional (Artículo 64)⁶⁸: El Gobierno Ejecutivo considera inconveniente lo expresado en este artículo por su laxitud en el tratamiento de los sentenciados a pena privativa de la libertad y por la inobservancia de factores importantes para el otorgamiento del beneficio penal. No permite la valoración al juez de los diversos presupuestos existentes en la normatividad actual, que le dan certeza de la resocialización del condenado. Obligando al funcionario judicial a otorgar este beneficio por los requisitos del cumplimiento del tiempo estipulado, el cual fue reducido de las dos terceras partes de la pena a las tres quintas partes y de

⁶⁶ Acto legislativo número 01 del 17 de diciembre de 1997, cuyo tenor es el siguiente: “la extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y en su defecto con la ley. Además la extradición de colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La ley reglamentará la materia (...)”

⁶⁷ Artículo 56: “El que realice la conducta punible bajo la influencia de profundas situaciones de marginalidad, ignorancia o pobrezas extremas, en cuanto hayan influido directamente en la ejecución de la conducta punible y no tengan la entidad suficiente para excluir la responsabilidad (...)”

⁶⁸ Artículo 64: “El juez concederá la libertad condicional al condenado a pena privativa de la libertad mayor de tres años, cuando haya cumplido las tres quintas partes de la condena, siempre que de su buena conducta en el establecimiento carcelario pueda el Juez deducir, motivadamente, que no existe necesidad para continuar con la ejecución de la pena”.

buena conducta en el establecimiento carcelario. Adicionalmente se suprimen las excepciones por el otorgamiento de la libertad condicional según los delitos cometidos, precepto de gran importancia dada la lesividad social de ciertas conductas (Gaceta N° 65, 2000). Considerando el Ejecutivo que el texto de este artículo debe ser sustituido en su totalidad por el texto de los artículos 72 y 72A del Código Penal de 1980⁶⁹.

Actas de plenaria

El viernes 9 de junio de 2000, en cumplimiento del encargo de estudiar las objeciones presentadas por el Ejecutivo al proyecto de ley por el cual se expide el Código Penal, la comisión primera da las siguientes recomendaciones:

Principio de legalidad. Las objeciones del Gobierno las encuentran justificadas,

⁶⁹ ARTICULO 72. CONCEPTO. <Decreto derogado por la Ley 599 de 2000> El juez podrá conceder la libertad condicional al condenado a la pena de arresto mayor de tres años o a la de prisión que exceda de dos, cuando haya cumplido las dos terceras partes de la condena, siempre que su personalidad, su buena conducta en el establecimiento carcelario y sus antecedentes de todo orden, permitan suponer fundadamente su readaptación social.

ARTICULO 72-A. Con excepción de los delitos de: Enriquecimiento ilícito; homicidio agravado o lesiones personales agravadas por virtud de las causales 2, 4, 5 y 8 del artículo 30 de la Ley 40 de 1993; secuestro, extorsión; hurto calificado; los delitos dolosos previstos en la Ley 30 de 1986; los delitos previstos en el Decreto-ley 2266 de 1991, excepto los de porte ilegal de armas de defensa personal, interceptación de correspondencia oficial, utilización ilegal de uniformes o insignias y amenazas personales o familiares; los delitos previstos en la Ley 190 de 1995, excepto cohecho por dar u ofrecer, prevaricato y utilización indebida de información privilegiada; los delitos previstos en la Ley 360 de 1997 y en la Ley 365 de 1997; y los delitos conexos con todos los anteriores, los cuales continuarán bajo el régimen del artículo 72 del Código Penal, para los demás delitos el beneficio de libertad condicional se concederá de la siguiente manera:

El juez concederá la libertad condicional al condenado a pena privativa de la libertad mayor de tres (3) años, cuando haya cumplido las tres quintas partes (3/5) de la condena, siempre que haya observado buena conducta en el establecimiento carcelario.

PARAGRAFO. Salvo que exista orden de captura vigente en su contra, no podrá negarse el beneficio de libertad condicional atendiendo a los antecedentes penales o circunstancias tenidas en cuenta en la sentencia para dosificar la pena o negar la condena de ejecución condicional.

teniendo en cuenta que esta disposición podría ir más allá de la definición contenida en el artículo 29 de la Constitución para el principio de favorabilidad, por el cual se aplica la ley favorable, aun cuando sea posterior, a restrictiva o desfavorable. Aplicar la favorabilidad para la jurisprudencia existente haría obligatorias las decisiones judiciales que no tienen carácter legal, resultando estas intocables por los demás funcionarios judiciales. Sería entonces imposible la evolución de la jurisprudencia, porque al tener que mantenerse las decisiones favorables preexistentes no se podría mejorar la interpretación judicial, ni por parte de la misma Corte Suprema de Justicia, ni tampoco por los demás jueces cuando quisieran definir interpretaciones más equitativas. En conclusión, recomiendan eliminar el tercer inciso del artículo 6 del proyecto del Código Penal aprobado en el Congreso.

Territorialidad por extensión: Las objeciones presentadas por el Gobierno fueron aceptadas, teniendo en cuenta la unificación legislativa que se debe mantener sobre los conceptos básicos de la misma. Extraterritorialidad: Consideraron válidas las razones presentadas por el Ejecutivo. Se dice esto, porque no existe razón para incluir en el primer inciso del artículo la expresión “*salvo lo dispuestos en tratados internacionales ratificados*”, ya que estos forman parte de la legislación nacional.

Extradición: Existieron interpretaciones encontradas frente al efecto que puede producirse al mantener el texto contenido en el artículo 17 del Código Penal vigente relacionado con la extradición, dada la expedición del Acto Legislativo N° 1 de 1997. La comisión sugirió aceptar la objeción presentada por el Gobierno y reemplazar este texto, preservando la seguridad jurídica y evitar cualquier equivoco en la aplicación de la norma.

Artículo 56. *Menor punibilidad en casos de marginalidad ignorancia o pobreza extrema.* El artículo 56 sugirió la comisión que debe mantenerse de acuerdo a lo expuesto por la Plenaria del Senado de la República, tal cual como fue presentado por el Congreso, en cuanto, se justifica como una concreción del principio de

igualdad en virtud del cual es deber del Estado adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, proteger a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Protección que debe existir desde el punto de vista de la víctima (y por ello existen circunstancias de agravación en diversos delitos, relacionados con este tema) como desde la perspectiva del sujeto activo, en cuanto tales condiciones de marginalidad, ignorancia o pobreza extrema hayan influido en la ejecución de la conducta punible.

Libertad condicional. Frente a las objeciones relacionadas con la necesidad de mantener la evaluación de la personalidad y de los antecedentes del sentenciado al momento de decidir la concesión de la libertad condicional, considera la comisión que no se puede confundir el examen de la condición del reo en las fases de investigación o juicio, con la evaluación que se hace en la instancia de sentenciado frente al cumplimiento de la pena. La libertad condicional forma parte de la ejecución de la pena, y por lo tanto los factores a tener en cuenta para su concesión son aquellos derivados del cumplimiento de la pena y no los que influyeron para su juzgamiento. Este precepto apunta apremiar al individuo, cuando ha dado muestras de resocialización y este sólo puede examinarse por su comportamiento durante el cumplimiento de la sanción impuesta. Por tanto, el texto aprobado debe mantenerse.

La comisión primera propuso a la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobar el informe presentado y, en consecuencia, aprobar las modificaciones planteadas al articulado del proyecto de ley, presentando el pliego de modificaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Actas de comisión Acta N° 06, Pág. 10, Gaceta 368 (Senado de la República 15 de 09 de 1998).

Actas de Comisión, Acta N° 09, Pág. 3, Gaceta 369 (Senado de la República 22 de septiembre de 1998).

Actas de comisión, Acta N° 12; Pág. 33, Gaceta 320 (Senado de la República 20 de Octubre de 1998).

Actas de comisión; Acta N° 06; Pág. 13, Senado de la República (Gaceta 368 15 de 09 de 1998).

Actas de comisión; Acta N° 07, Pág. 26 (Senado de la República 16 de septiembre de 1998).

Actas de Comisión; Acta N° 09, Gaceta 369 (Senado de la República 22 de Septiembre de 1998).

Actas de Comisión; Acta N° 09; Pág. 6, Gaceta 369 (Senado de la República 22 de Septiembre de 1998).

Actas de comisión; Acta N° 12; Pág 34. , Gaceta 369 (Senado de la República 20 de Octubre de 1998).

Actas de comisión; Acta N° 12; Pág.31, Gaceta 369 (Senado de la República 20 de octubre de 1998).

Actas de comisión; Acta N° 30; pág. 43, Gaceta N° 376 (Senado de la República 14 de Diciembre de 1998).

- Actas de Comisión; Acta No 10; Pág. 16, Gaceta 369 (Senado de la República 06 de Octubre de 1998).
- Actas de Comisión; Acta No 16, pág. 7, Gaceta 368 (Congreso de la República 15 de 09 de 1998).
- Actas de comisión; Acta No 6, pág 8, Gaceta 368 (Congreso de la República 15 de 09 de 1998).
- Afanador, L. F. (2000). El cambio o la barbarie . *Semana* .
- Archivo El Tiempo. (05 de 10 de 2001). La zona de distensión paso a paso. p. Revisado 28/01/2015.
- BBC MUNDO. (13 de enero de 2002). *BBC MUNDO.COM*. Acceso em 03 de 02 de 2015, disponible em http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1758000/1758698.stm
- Biblioteca Virtual del Banco de la República . (s.d.). *Biografías Biblioteca Virtual del Banco de la República* . Acceso em 28 de 01 de 2015, disponible em <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/patamanu.htm>
- Centro Nacional de Memoria Historica. (s.d.). *Informe General. Capítulo II: Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del Conflicto Armado*. Bogotá.
- Congreso. (03 de diciembre de 1999). Gaceta N° 510.
- Cuervo Ponton , L. E. (Septiembre de 1999). ¿Discutir un código en medio de la guerra? *Debate a las reformas penales*.
- Dávila Ladrón de Guevara, A. (1990). Proceso electoral y democracia en Colombia (las elecciones de marzo y mayo de 1990). *Revista Mexicana de Sociología, Vol 52 N° 04. Procesos electorales en América Latina*, 99 - 125.
- Deltieure, J. P. (01 de agosto de 1999). Colombia necesita una política criminal que consulte la realidad nacional . *Ambito Jurídico. Columna de Opinión* .
- Deltieure, J. P. (01 de agosto de 1999). Colombia necesita una política criminal que consulte la realidad nacional . *Columna de Opinión. Ambito Jurídico* .
- El tiempo. (09 de Febrero de 2001). El acuerdo de los pozos.
- EL TIEMPO. (10 de 05 de 2001). La Zona de Distensión Paso a Paso. Gaceta N° 65 (Congreso de la Republica de Colombia 17 de marzo de 2000).

- Gaceta del congreso, 139 (Congreso 04 de 08 de 1998).
- Gaceta del Congreso, N° 139 (Congreso 4 de 04 de 1998).
- Gaceta del Congreso N° 194 (Congreso de la República 09 de 06 de 1999).
- Gaceta del Congreso N° 63 (Congreso 23 de Abril de 1999).
- Gaceta N° 368. (15 de Septiembre de 1998). Acta N° 06. *ACTA DE COMISIÓN*, pp. 13, 14.
- Gaceta No 368. (16 de septiembre de 1998). Acta N 07. *ACTA DE COMISIÓN*.
- García, M. S. (2007). Aspectos Políticos Criminales . Em M. S. García, *El concepto del delito en el Código Penal* (pp. 36 - 37). Bogotá : Grupo Editorial IBAÑEZ.
- Grosso, M. S. (2007). *El concepto del delito en el nuevo código penal* . Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez .
- Palacio, M. (2003). Entre la legitimidad y la violencia (Colombia 1875-1994). p. 280.
- Pastrana, Andrés. (s.d.). *Biblioteca Presidencial*. Acceso em 27 de Enero de 2015, disponible em <http://www.andrespastrana.org/trayectoria/presidente/>
- Periodico Argentino. (2000). Las FARC ya tienen su partido político. p. 12.
- Periodico El país. (12 de 09 de 2012). www.elpais.com.co. Acceso em 02 de 02 de 2015, disponible em Cronología: conozca los intentos de paz del Gobierno en medio siglo de guerra: <http://www.elpais.com.co/elpais/multimedia/graficos/cronologia-conozca-intentos-paz-gobierno-medio-siglo-guerra>
- Ramírez, M. C. (2006). Significado de las acciones de la AID en el Putumayo. *Globalización, cultura y poder en Colombia: Una mirada interdisciplinaria*, 291 - 307 .
- Redacción el tiempo.com. (17 de Febrero de 2012). Un largo recorrido hacia la esquivada paz . *10 años del fin del Caguan* .
- Restrepo, L. A. (2006). Los arduos dilemas de la democracia en Colombia . Em I. d. (IEPRI), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (p. 607). Colombia : Grupo Editorial Norma .
- Sentencia C 067 (Corte Constitucional 2003).

Sentencia C 070 (Corte Constitucional 1996).

Sentencia C 144 (Corte Constitucional 1997).

Sentencia C 176 (Corte Constitucional 1993).

Sentencia C 237 (Corte Constitucional 1997).

Sentencia C 285 (Corte Constitucional 1997).

Sentencia C 425 (Corte Constitucional 1997).

Sentencia C 430 (Corte Constitucional 1996).

Sentencia C 575 (Corte Constitucional 2009).

Valencia, L. (2003). Los nuevos caminos de la guerra. *Coyuntura Política* N° 23.

Varela, F. J. (11 a 24 de Enero de 1999). La política criminal frente a la violencia.
Ámbito Jurídico .

Vasquez Carrizosa, A. (1992). *Historia crítica del Frente Nacional*. Bogotá:
Ediciones Foro Nacional por Colombia.