

¿Una "Ley de Punto Final" en Colombia?¹

El 11 de junio de 1992 el Congreso de la República aprobó el proyecto de ley núm. 68 de 1992, "Por la cual se dictan algunas disposiciones en materia de procedimiento penal", habiéndose consignado en el texto del artículo primero lo siguiente:

"Cuando en cumplimiento de lo dispuesto en una ley que decrete amnistía, faculte al gobierno para conceder indultos o prevea la cesación de procedimiento en desarrollo de una política de *reconciliación*, se hubiere ordenado la cesación de procedimiento, habrá lugar en cualquier estado del proceso a la aplicación plena de los principios de favorabilidad y cosa juzgada. Así mismo, se agotará el ejercicio de la acción penal respecto de las personas beneficiadas frente a *todos* los hechos objeto de la misma y si fuere procedente se ordenará el archivo del expediente" (cfr. art. 1° de la ley 7 del 3 de julio de 1992. Subrayas fuera del texto).

A no dudarlo, de la lectura del precepto transcrito surgen dos preguntas claves de interpretación, tarea poco sencilla si se tiene en cuenta la formulación antitécnica y gaseosa de la norma: en primer lugar, cabe indagar quiénes son las "personas beneficiadas"; y, en segundo lugar, cuáles son los delitos incluidos.

En cuanto a las "personas beneficiadas", una lectura *literal* de la disposición no brinda ninguna respuesta clara, pues, así se aluda a la "política de reconciliación", no se menciona a ninguna persona o grupo en particular; no obstante, una interpretación *histórica* y *teleológica* ofrece más claridad. En efecto, acudiendo al primer método debe recordarse el Proceso de Paz iniciado por el gobierno de Turbay a comienzos de los años ochentas, acompañado por las leyes

¹ Quiero dar mis agradecimientos al Dr. FERNANDO VELÁSQUEZ, profesor de derecho penal en la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín (Colombia), por su colaboración en la redacción final del presente texto.

37 de 1981, 35 de 1982, 49 de 1985, 77 de 1989, así como del decreto 213 de 1991, que finalmente encontraron su conclusión en el art. transitorio 30 de la nueva Constitución de 1991, el cual se refiere a los "miembros de grupos guerrilleros". *Teleológicamente*, a su turno, se puede leer en la Exposición de Motivos² que se trata de "aclimatar, por todos los caminos, la multiaplazada paz", lo cual incluye, por supuesto, acuerdos con los alzados en armas. Finalmente, dado el *contexto político* de la ley (un juez de orden público formuló pliego de cargos contra 31 miembros de la cúpula del M-19 y ordenó investigar al entonces presidente Betancur y a su ministro de Defensa, general Vega Uribe, por delitos cometidos en la toma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985)³, es obvio que el objetivo es impedir una posible persecución penal de las personas mencionadas, por lo cual se puede, entonces, concluir que la ley beneficia a miembros del citado movimiento, así literalmente no mencione a ninguno en particular.

En cuanto a los delitos incluidos, o mejor dicho no excluidos, la norma es infortunadamente mucho más clara, pues se refiere a "todos los hechos objeto de la misma" (alude a la acción penal), es decir, incluye cualquier hecho punible, sin importar cuál sea su gravedad; este es, justamente, el aspecto que llama la atención y causa mayor preocupación. En efecto, el legislador, supuestamente "con el apoyo de todas las fuerzas políticas"⁴, decreta un impedimento general de persecución penal sin ninguna distinción en torno a las entidades delictuales, ignorando no solo la normatividad nacional existente, incluida la Constitución, sino también el derecho internacional de los derechos humanos, que es el sustento de ella.

Las *leyes nacionales* sobre la materia, ya mencionadas, lo mismo que el art. 30 transitorio de la Norma Fundamental, se refieren a "delitos políticos y conexos", excluyendo "delitos atroces" y los "homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de la víctima", los cuales no pueden ser objeto de amnistía, indulto o cualquier otro mecanismo de *impunidad*; gracias a esta normatividad, es bueno destacarlo, Colombia era considerado un país modelo en relación con la concesión de tales beneficios respetuosos del derecho internacional. Ello se explica, porque la exclusión de delitos particularmente graves es nada menos que el reconocimiento de diversos acuerdos de carácter supranacional en materia de derechos humanos —en su mayor parte leyes de la república—⁵ que, por

² Ver *Anales del Congreso*, jueves 18 de junio 1992, págs. 2 y ss.

³ *Comisión Andina de Juristas*, Informativo Andino 67, junio 1992, pág. 3.

⁴ *Anales del Congreso*, cit., pág. 4.

⁵ Véase, en cuanto a la relación entre derecho internacional de derechos humanos y derecho colombiano: *Comisión Andina de Juristas*, seccional colombiana 'Grupo de Estudios Carlos Valencia García': *Concordancias y discordancias*, Bogotá, 1991.

su índole de *ius cogens*⁶, prohíben la *impunidad* de los llamados "crímenes de lesa humanidad", incluyendo dentro de ellos violaciones graves a los derechos humanos, sobre todo de la población civil, como son el genocidio, la tortura, las desapariciones forzadas, las ejecuciones sumarias etc.⁷

Para una mejor ilustración de lo planteado, bien vale la pena reseñar los acuerdos más importantes: en primer lugar, aparecen los cuatro *Convenios de Ginebra* de 1949 y sus dos protocolos adicionales de 1977, que forman el derecho internacional humanitario y contienen un marco mínimo para la aplicación de los derechos humanos en caso de conflictos internos (art. 3 común)⁸; así mismo, en segunda instancia, cabe mencionar la *Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio*, de 1948, en la cual se define este hecho punible como un crimen internacional, y en su art. III se prevé la obligación de castigarlo. También, en tercer lugar, debe aludirse a la *Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad* del 26 de noviembre de 1968, que prohíbe en su art. IV la prescripción de la acción penal, o la de la pena, cuando se trata de los hechos punibles mencionados; y, para terminar, en cuarto lugar, puede verse la *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes* del 10 de diciembre de 1984, en cuyo art. 4º, inc. 2, se consagra la obligación expresa de castigar la tortura⁹.

De esta manera, en relación con lo anterior, no cabe duda de que la ley aprobada por el Congreso colombiano viola abiertamente el derecho internacional.

Ahora bien, si de buscar los antecedentes de dicha norma se trata, ellos tienen su cuna en las famosas y reprochables "Leyes de Impunidad", expedidas en Chile, Argentina y Uruguay en años pasados. Por ello, para ubicar al lector, es procedente

⁶ Según el art. 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, se considera una norma como *ius cogens* cuando es "accepted and recognized by the international community of states as a whole as a norm from which no derogation is permitted..." [aceptada y reconocida por la comunidad de Estados en su conjunto, como norma cuya derogación no está permitida]. Por lo tanto, el *ius cogens* tiene como condición un reconocimiento universal y que se refleje en la práctica de Estados (véase VERDROSS/SIMMA, *Universelles Völkerrecht*, 3 Auflage, Berlin, 1984, §§ 524-531). Dado el desarrollo normativo e institucional en la protección de los derechos humanos, sobre todo dentro del sistema de la ONU, los derechos fundamentales deben ser considerados como *ius cogens* (cf. art. 56 de la Carta de la ONU que, como parte del *ius cogens*, obliga a los Estados miembros a reconocerlos y respetarlos; véase VERDROSS/SIMMA, *op. cit.*, § 97; MATTAROLLO, en *Tribunal permanente de los pueblos*, Proceso a la impunidad de crímenes de lesa humanidad, Bogotá, 1991, págs. 387 y ss.).

⁷ Véase sobre el término "Crímenes de Lesa Humanidad" y la obligación de castigo: RIGAUX en *Tribunal Permanente de los Pueblos*, Proceso a la impunidad de crímenes de lesa humanidad, Bogotá, 1991, págs. 332 y ss.; MATTAROLLO en *ibid.*, págs. 388 y ss.; HERMAN WEBER, "St. Helena oder Nürnberg? Die Grenzen der strafrechtlichen Verantwortung in Völkerrecht", in *Vereinte Nationen*, 6/1990, pág. 205.

⁸ Véase MATTAROLLO, en *ibid.*, págs. 394 ff. En cuanto a su aplicación a la guerrilla: FRANCISCO EGUIGUREN, "¿Puede sindicarse a los grupos terroristas como responsables de violaciones de derechos humanos?", en *Boletín 33* (junio 1992), Lima (CAJ), pág. 33; HERNANDO VALENCIA V. (1991b), "Status de las partes contendientes en el conflicto armado interno de Colombia", en *Boletín 29* (julio 1991), Lima (CAJ), S. 23.

⁹ Véase también el art. 6º de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura del 9 de diciembre de 1985.

recordar las regulaciones expedidas en dichas naciones: el *decreto-ley 2.191* del 18 de abril de 1978, expedido por el gobierno del general Pinochet, impide cualquier procedimiento penal contra personas que, en su calidad de autoras, cómplices o encubridoras, hayan cometido actos delictivos entre el 11 de setiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978¹⁰; la *ley 23.492* del 24 de diciembre de 1986, expedida durante el gobierno de Alfonsín, más conocida como "Ley de Punto Final", permite en la Argentina la extinción de la acción penal contra todo miembro de las fuerzas de seguridad, dentro de un plazo de 60 días, cuando se trate de cualquier delito cometido entre el 24 de marzo de 1976 y el 26 de septiembre de 1983 con ocasión de la lucha "antisubversiva"¹¹. Y, finalmente, la *ley 15.848* del 22 de diciembre de 1986, denominada "Ley de Caducidad", posibilita al Estado uruguayo renunciar al ejercicio de la acción penal respecto de los delitos cometidos hasta el primero de marzo de 1985 por parte de las fuerzas de seguridad¹².

Infortunadamente, nada de lo anterior se dijo en la Exposición de Motivos de la ley que motiva este comentario, habiendo preferido el legislador acudir a fórmulas gaseosas, a justificaciones de tipo político (como la paz y la reconciliación), a declaraciones ambivalentes, etc., a pesar de que debieron conocerse los contenidos de las normatividades nacionales e internacionales, así como las penosas motivaciones oficiales de las leyes expedidas en los países del Cono Sur, ya mencionadas; habría sido más honesto al menos consignar que se trataba de impedir la persecución penal de la cúpula del M-19, hoy aliado de la clase política dominante. ¿Por qué, cabe preguntar, no se le dice al país la verdad y se reconoce que en cumplimiento de un pacto político se han sacrificado principios trascendentales en materia de derechos humanos? La respuesta parece ser clara: el Congreso no quiere aceptar que ha desconocido dichos postulados, por lo demás ampliamente reconocidos en la Constitución, no obstante lo cual lo ha llevado a cabo, y todo parece indicar que nadie, incluso el órgano legislativo (!) se ha dado cuenta de ello.

Por ello, de la manera más respetuosa, cabe recordarles a los honorables congresistas que el respeto de los derechos humanos no es negociable y que el oportunismo político es el peor consejero cuando se trata de protegerlos; el marco legal existente,

¹⁰ *Diario Oficial* 30.042 del 19 de abril de 1978 (Santiago de Chile). Véase también: MANUEL GUZMÁN V., "Decreto-ley 2191 de 1978 sobre amnistía", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 18, núm. 1, págs. 115-123 (1991); JORGE MERA F., "El decreto-ley 2191 de amnistía y los derechos humanos", en *Revista Chilena de Derechos Humanos*, 11 (1989); HERNÁN MONTEALEGRE K., "Justicia y derechos humanos", en *Pastoral Popular* núm. 200, Santiago, 1990.

¹¹ *Legislación Argentina* 1986-B, pág. 1100. Véase también MARCELO SANCIETTI, "Validez y alcance del proyecto de «Punto Final»", en *Doctrina Penal*, núm. 37, enero-marzo 1987 (vol. 10), pág. 117; JULIO B. MAIER, "El proyecto de «Punto Final»", en *Doctrina Penal* núm. 37, enero-marzo 1987 (vol. 10), pág. 141.

¹² Véase MATTAROLLO, en *ibid.*, pág. 400; LUIS PREZ A., "Efectos del no cumplimiento de la ley de Caducidad de la Pretensión punitiva del Estado", en *SERPAJ*, Uruguay: *Derechos humanos en Uruguay*, Montevideo, 1989; FERNANDO URIOSTE B., "La Ley de Caducidad ante los compromisos internacionales del Uruguay", en *ibid.*

tanto en el plano nacional como internacional, no es un mero formalismo ni tampoco lo es la obligación moral, política y jurídica de perseguir penalmente las transgresiones de los derechos humanos. El sentido de esta obligación es obvio: la posible sanción pierde su efecto intimidatorio si el autor del crimen ya sabe que será eximido de pena; ello es más grave cuando se piensa en leyes que, como la criticada, ni siquiera se toman el trabajo de mencionar a los beneficiados dejando —gracias a su carácter indeterminado y sus contornos imprecisos— las puertas abiertas para que en el futuro otros violadores de los derechos humanos (posiblemente uniformados) puedan con el mismo derecho acogerse a ellas.

El anterior es, justamente, el tipo de *impunidad* que facilita y favorece las violaciones de los derechos inalienables de la persona humana y dificulta su protección; por ello, cabe concluir, si se cometieron "delitos atroces", "crímenes de lesa humanidad", por parte de personas que hoy pertenecen a la clase política del país, tales hechos deben ser perseguidos y debidamente sancionados, independientemente de la filiación política de sus autores. En un Estado de derecho real la justicia no puede someterse a manejos caprichosos y arbitrarios, o ser objeto de negociaciones políticas.

¡Es urgente, pues, un debate nacional amplio y honesto sobre esta ley, de tal manera que mediante la convocatoria a un referéndum popular sea excluida del ordenamiento jurídico colombiano! ¡El precio de esta negociación política es demasiado alto para la protección y tutela de los derechos humanos!

Dr. jur. KAI AMBOS

Investigador del Instituto Max Planck
de Derecho Penal Extranjero e Internacional
Freiburg im Breisgau, R. F. A.