

**ACTORES Y FACTORES DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL QUE PERMITEN
ENTENDER LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY 975 DE 2005**

STEFANY XIOMARA GUEVARA CIFUENTES

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2016**

“Actores y factores del contexto institucional que permiten entender la discusión y aprobación de la Ley 975 de 2005”

Tipo de trabajo de grado: Estudio de caso
Presentado como requisito para optar al título de
Politóloga
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Stefany Xiomara Guevara Cifuentes

Dirigido por:
Lina María Galindo Vergara

Semestre I, 2016

“Dios nos da poder para vivir y movernos, y para ser lo que somos” Hechos 17:28.

A mis grandes tesoros: Dios, mis padres y mi hermano

AGRADECIMIENTOS

Mi mayor agradecimiento es para mi mayor tesoro: Dios. Gracias mi Dios porque tu me trajiste hasta aquí y como siempre lo he creído, me seguirás llevando de la mano. Gracias, porque fuiste maravilloso, nunca me dejaste y siempre me levantaste; me diste fuerza, siempre me demostraste la grandeza de tu amor y cómo obras para cumplir con lo que has prometido, gracias porque me rodeaste de personas hermosas que contribuyeron a que juntos llegáramos a la meta.

A mis padres hermosos, por cumplir con diligencia con la tarea que Dios les encomendó: guiarme, corregirme, acompañarme, apoyarme, alentarme; pero sobretodo amarme y enseñarme del amor de Dios en cada una de las experiencias vividas durante estos 5 años. Los amo infinitamente.

A mi hermano, gracias por cada una de tus palabras, llenas de sabiduría y amor. Por ser mi confidente número uno, por ayudarme a ver lo que no podía ver y guiarme a fijar mi mirada más allá de las circunstancias. Te amo

Y Lina, gracias por tu guía, enseñanzas y comprensión a lo largo de éste trabajo. Dios te bendiga infinitamente y recompense al ciento por uno por tu labor.

RESUMEN

El trabajo de investigación que se presenta a continuación es un estudio de caso que pretende analizar la forma en que factores del contexto institucional y la capacidad de influencia de ciertos actores se reflejan en la discusión y aprobación de la Ley 975 de 2005. Factores del contexto institucional y la capacidad de influencia sobre las posiciones asumidas por los actores políticos y sociales en las diferentes etapas del proceso legislativo y sobre las decisiones que se tomaron para la aprobación de la Ley, en torno a dos elementos fundamentales de ésta que son el delito político y la rebaja de penas. Para ello, se tiene en cuenta el enfoque neo-institucional y el concepto de agencia.

Palabras clave:

Factores, Ley, 975, 2005, neo-institucional, agencia, delito, pena.

ABSTRACT

The research that follows is a case study that aims to analyze how factors of the institutional context and the ability of certain actors to influence are reflected in the discussion and approval of the Law 975 of 2005. Factors of the institutional context and the capacity of influence in the positions taken by the political and social actors at different stages of the legislative process and the decisions that were taken to the approval of the Law on two fundamental elements, which are the political crime and a reduction in sentence. For this, it is taking into account the new institutional approach and the concept of agency.

Key Words:

Factors, Law, 975, 2005, new institutional, agency, crimes, sentences.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. IDENTIFICACIÓN DE CONCEPTOS TEÓRICOS	12
1.1. Neo-institucionalismo	14
1.2. Agencia	21
2. DESCRIPCIÓN DE SUCESOS QUE PRECEDIERON LA ELABORACIÓN DE LA LEY 975	26
3. EL PAPEL DE LA AGENCIA EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY 975 DE 2005	33
3.1. Los dos tipos de agencia	33
3.2. Resultados del ejercicio de las agencias	35
4. EFECTOS DE LA DISCUSIÓN Y RESULTADOS DADOS EN LA SANCIÓN DE LA LEY 975 DE 2005	40
4.1. Flexibilidad de penas o penas alternativas	40
4.2. Tratamiento político y no penal a las conductas de las autodefensas	45
5. CONCLUSIONES	50
ANEXOS	53
BIBLIOGRAFÍA	

LISTA DE ANEXOS

Anexo Documento. “La Colombia que quiero”.

1.

Anexo Cuadro. Caracterización de congresistas.

2.

Anexo Documento. Artículos de la Ley 975 de 2005.

3.

Anexo Gráfica. Pirámide de Kelsen

4.

INTRODUCCIÓN

El proyecto de Ley 85 de 2003, también llamado de alternatividad penal, fue presentado por el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, ante el Congreso de la República y su objetivo era brindar un marco jurídico que facilitara el proceso de desmovilización y reincorporación a la sociedad civil a miembros de grupos armados al margen de la Ley, cuya contribución en la consecución de la paz fuera efectiva¹.

Sin embargo, dicho proyecto no logró consolidarse como Ley de la República, presentando el gobierno posteriormente el proyecto de Ley 211 de 2005 que finalmente dio lugar a la Ley 975 o también conocida como Ley de Justicia y Paz, que es objeto de este estudio.

La Ley de Justicia y Paz, reguló: 1) la reincorporación a la sociedad de los miembros de grupos organizados al margen de la Ley, 2) la investigación y sanción de delitos de quienes hubiesen sido parte de estos grupos, y 3) los respectivos beneficios que se ofrecerían para quienes se desmovilizaran.

El proceso de aprobación de la Ley estuvo enmarcado por algunos acontecimientos que agudizaron su discusión. Esto debido a que se proponía la suspensión de penas de prisión, en especial para grupos de autodefensas con los que estaba en marcha un proceso de paz, lo cual originó uno de los debates más álgidos alrededor de la conveniencia de la Ley, puesto que algunos actores argumentaron que éste apartado iba en contra vía de las Leyes constitucionales e internacionales y que era necesario que la legislación colombiana las tuviera en cuenta, como se explica a continuación.

La existencia de una serie de acuerdos internacionales, principios constitucionales y Leyes de la República, sobre derechos humanos y derechos de las víctimas le exigían al Estado colombiano promover una legislación que correspondientemente garantizará esos de-

¹ Preámbulo del proyecto de Ley y de la Ley 975 de 2005. Cabe aclarar que aun cuando esta Ley pretendía brindar un marco jurídico para adelantar procesos de paz con cualquier grupo organizado al margen de la Ley, la discusión de la Ley 975 se dio en torno a la construcción de un proceso de paz con los grupos de autodefensas.

rechos; sin embargo en las penas alternativas que se estaban contemplando, tales derechos no se aseguraban.

Así lo señala María Paula Gómez, investigadora de la Fundación Social, en su “*Compilación de instrumentos internacionales, doctrina y jurisprudencia sobre justicia, verdad y reparación*”:

Particularmente, (el Estado) está obligado a cumplir los lineamientos y directrices que se sustentan en tratados y convenios de derechos humanos, derecho internacional de los derechos humanos y derecho penal internacional que han sido ratificados por el país. Así mismo, en cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la OEA y del mandato consagrado en el artículo 93 de la Constitución Política, debe considerar la interpretación jurisprudencial de las normas pertinentes de la Convención Interamericana de Derechos Humanos realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual conforma el conjunto de requerimientos mínimos de justicia para el Estado. (Gómez, 2005, pág. 14)

Los lineamientos contenidos en los tratados y convenios de derechos humanos, derecho internacional de los derechos humanos y derecho penal internacional, contemplan claramente que el Estado debe investigar, juzgar y condenar a penas adecuadas a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, como también debe garantizar el derecho a la verdad y a la reparación².

Igualmente, en el proceso de discusión se propuso otro tema que a pesar de no haber sido incluido en la propuesta presentada por el gobierno, buscó incorporarse al debate y contribuyó a que la polémica alrededor del proyecto de Ley se incrementará. Este fue: el

² En este punto es importante mencionar que en procesos de transición hacia la paz, los estados optan por abordar la justicia a través de distintos mecanismos que comprenden compromisos jurídicos y morales, en donde la forma en la que se asume la justicia esta igualmente regulada por parámetros internacionales previamente establecidos y que por siguiente dichos estados deben respetar, esto en el marco de la conocida justicia transicional. Cabe resaltar que en ese entendido, el establecimiento de compromisos jurídicos se hace incluso desde ópticas distintas a lo que la justicia normalmente ha establecido, esto en razón de buscar transitar hacia la paz. Lo anterior, aunque no es un tema central de la investigación, es importante mencionarlo y dejarlo en claro, dada la relación que tiene con los argumentos presentados en la discusión y aprobación de la Ley 975, pues en el propósito de avanzar hacia la paz, se plantearon argumentos y propuestas jurídicas alternos que buscaban consolidarla y así motivar la desmovilización de grupos armados ilegalmente, algunos de esos se detallan en el presente.

tratamiento político y no penal a las conductas de las autodefensas.

El tratamiento político daba beneficios a las autodefensas tales como participar posteriormente en política y no ser extraditados. Esto último, llevaba a que se incumplieran los acuerdos firmados por Colombia con Estados Unidos en donde se establece que cualquier colombiano que introduzca droga a ese país debe ser juzgado allí y por tanto extraditado.

Frente a estas situaciones, distintos actores tanto políticos como sociales manifestaron su inconformidad y rotundo rechazo, exigiendo que el proyecto contara con mayor rigidez jurídica; dentro de ellos se encuentran: la Corte Constitucional, algunos congresistas opositores del gobierno Uribe, el comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Embajada de los Estados Unidos, organizaciones de víctimas, líderes políticos y de opinión, entre otros.

Después de una larga discusión frente a las penas que se debían establecer, el tratamiento político y no penal y de los otros temas que contenía el proyecto; se sancionó el 25 de julio de 2005 la Ley 975, sin tenerse en cuenta lo exigido por diversos actores que señalaban que tanto las penas, como el tratamiento político iban en contra de las directrices del ordenamiento nacional e internacional.

Sobre la base de lo expuesto anteriormente, esta investigación se cuestiona ¿de qué forma factores del contexto institucional y la capacidad de influencia de ciertos actores se reflejan en la discusión y aprobación de la Ley 975 de 2005?

Para dar respuesta a éste interrogante, la presente investigación se divide en cuatro capítulos; el primer capítulo tiene como propósito identificar la perspectiva teórica y conceptual con la cual se orienta la investigación, que permiten comprender las acciones y decisiones de los actores dentro el proceso de discusión del proyecto de Ley. El segundo capítulo, describe los principales sucesos que se tienen en cuenta en la investigación como importantes en la presentación del proyecto de Ley 211 de 2005. El tercer capítulo, por su parte analiza los dos tipos de agencia que se dieron en el proceso legislativo. Por último, el cuarto capítulo busca explicar lo que aconteció en el debate que llevó a la aprobación de la Ley, para comprender los factores que se reflejan y permiten entender la sanción de ésta y

los efectos generados a partir de las discusiones dadas.

Para el desarrollo de los capítulos, se realizó la exploración de una serie de documentos, unos académicos de carácter teórico, otros no académicos que constituyen distintos análisis, relatos de debates y actas en los que se registraron las posiciones de diferentes actores a lo largo del proceso legislativo.

Igualmente, se hizo una revisión de prensa que permitió detallar algunas otras posiciones que los diversos actores tuvieron dentro y fuera del Congreso de la República y que quedaron registradas en los medios.

Ahora bien, es importante aclarar que dentro de la realización del presente trabajo de investigación se efectuaron ciertas modificaciones alrededor del título y de los objetivos del mismo.

Lo anterior, atendiendo razones de índole metodológico, pues al haber estudiado la perspectiva neo-institucional y el concepto de agencia se notó que a partir de factores concernientes a estos dos, se podía entender el proceso de elaboración y aprobación de la Ley 975 de 2005.

Las modificaciones efectuadas, no excluyen el planteamiento inicial, pues con lo modificado también se pudo caracterizar la actuación de los actores que intervinieron en el proceso de elaboración de la Ley, objetivo planteado inicialmente. La modificación de los objetivos se puede detallar al inicio de cada capítulo del trabajo de investigación, en donde se deja en claro el objetivo que se alcanza a lo largo de éste último.

1. IDENTIFICACIÓN DE CONCEPTOS TEÓRICOS

Este capítulo tiene como propósito identificar los conceptos teóricos que hacen referencia al neo-institucionalismo y a la agencia, con el fin de lograr una mayor comprensión sobre la forma en que estos permiten explicar las acciones y decisiones de quienes participaron en el proceso de discusión del proyecto de Ley del que trata éste estudio.

En primera instancia, es importante señalar de manera introductoria cómo se plantea en el marco de esta investigación el proceso legislativo, pues esto lleva a entender y señalar posteriormente en qué contexto debe analizarse el proceso de toma de decisiones que conduce a la aprobación de una Ley.

Para Manuel Alcántara, Mercedes García y Francisco Sánchez el proceso legislativo es “un mecanismo de construcción de la decisión política y de transacción entre los distintos intereses. Esta transacción es canalizada a través del procedimiento legislativo en el Parlamento, adquiriendo la Ley surgida en el mismo la categoría de norma de obligatorio cumplimiento para todos los ciudadanos” (Alcántara, García y Sánchez, 2005, pág. 53).

Para los autores, el proceso legislativo está definido por elementos determinantes que trascienden lo jurídico, ellos caracterizan estos elementos en dos grupos principales. El primero, son los factores de carácter coyuntural, que se relacionan con las fuerzas presentes en el Congreso. En este sentido y a pesar de que los autores no lo expresan de esta manera, puede afirmarse que el proceso legislativo es afectado por distintas situaciones de índole social, político o económico que se dan en el contexto en el que se desenvuelve ese Congreso.

Un segundo grupo de determinantes, es el contemplado por las normas cuya característica más importante es su carácter estructural. Concretamente, todo proyecto para convertirse en Ley debe pasar por un conjunto de procedimientos que ordenan el proceso de adopción de la Ley por el Congreso. (Alcántara, García y Sánchez, 2005, pág. 53) La importancia de esto, según ellos, es que esa normatividad define la ruta por la cual los actores que intervienen en la elaboración de la Ley se mueven para dar origen a la ésta.

Los actores mencionan, además que el proceso legislativo está conformado por tres grandes fases: la iniciativa, la constitutiva y la etapa de eficacia. La primera está dada por la presentación de un proyecto de Ley que da inicio a la posible consideración de una opción política (Punset, 1190; Grosso, 2000), que puede mantener su contenido inicial durante todas las etapas del proceso o puede ser modificado parcial o sustancialmente, de acuerdo a las posiciones de los actores.

Complementariamente, en esta fase se puede encontrar lo que otros autores como Amie Kreppel caracterizan como el establecimiento de la agenda, que es entendido como el acto de decidir lo que va a ser discutido y posteriormente decidido, para lo cual se hace uso de muchas herramientas y normas que se encuentran en el contexto del proceso legislativo. (Kreppel, 2009)

Para Kreppel, tales herramientas y normas pueden ser el ajuste de calendario legislativo, que básicamente determina qué propuestas se discutirán; el poder de iniciativa que un actor puede tener, la capacidad de introducir un tema a la agenda y la capacidad de asegurar la consolidación de una propuesta en el trámite legislativo.

En la siguiente fase que describen Alcántara, García y Sánchez, se encuentra la constitutiva en donde se presentan varias características que contribuyen a fijar el contenido de la Ley, como los distintos tipos de negociación política, que a su vez están influidos por la cantidad de cámaras que hay dentro del Congreso, el número de partidos políticos que la componen y en total la interacción entre los actores que se encuentran dentro y fuera del Congreso que pueden intervenir en el proceso, buscando consolidar sus posiciones.

Otras características que se suman en esta etapa son las que menciona Kreppel en su definición de establecimiento de agenda, que a saber son: la capacidad de determinar la línea de tiempo o rapidez del proceso legislativo; la capacidad de modificar la propuesta incluida y el control sobre el orden del día de las discusiones que se darán.

La última fase mencionada por los autores, es la fase de eficacia que se da cuando el proyecto de Ley después de haber pasado por todas las etapas de discusión en el Congreso pasa al Ejecutivo para que éste la sancione o la archive.

Dejando en claro que los autores señalan que hay factores que son determinantes en el proceso legislativo, es relevante entender cuáles fueron los factores que permiten explicar el proceso de elaboración de la Ley 975. Lo anterior se hace a la luz de la perspectiva del neo-institucionalismo y del concepto de agencia, pues para éste caso, estos son útiles en el propósito de entender dicha elaboración. Así entonces, a continuación se hace una explicación del neo-institucionalismo y la agencia.

1.1. Neo-institucionalismo

La perspectiva neo-institucionalista permite entender el proceso de toma de decisiones sobre política pública o sobre instrumentos de política pública -como una Ley- pues a partir de ella se puede comprender cómo, factores que están presentes en el contexto institucional en el que se desenvuelven los actores, influyen en la forma en la que estos asumen ciertas actuaciones, posiciones y decisiones en el desarrollo de las políticas públicas o instrumentos de estas.

Por ello, es importante explicar en primera medida lo que algunos autores han planteado en su propósito de estudiar el tema; para así puntualizar los aspectos que pueden ser útiles para analizar cómo transcurrió el proceso legislativo de la Ley 975.

Lo anterior, es pertinente para los propósitos de la presente investigación, puesto que permite entender qué aspectos establecidos desde el contexto institucional impulsaron o restringieron la actuación de los actores que intervinieron en la elaboración de la Ley y fueron también fuente de sustento para la intervención de estos en el proceso.

En consecuencia, los argumentos que se tienen en cuenta en la presente investigación para ahondar en la comprensión de los factores institucionales que incidieron en la toma de decisiones para la elaboración de la Ley de Justicia y Paz son los tomados por Peter Hall, Raúl Velásquez, John Campbell, Paul Colomy, Eduardo Alemán y Amie Kreppel.

Estos argumentos se desarrollan a través de la comprensión de cómo las instituciones son entendidas como determinantes que posibilitan o restringen la actuación de los in-

dividuos.

Así pues, en primer lugar Paul Colomy describe cómo la teoría neo-institucional sostiene que las instituciones son aquellas estructuras que han sido previamente construidas por la sociedad como sistemas de reglas que “operan conforme a lo establecido en entornos restrictivos”. (Colomy, 1998)

De esta manera, en la conceptualización de Colomy, este proyecto de investigación encuentra distintos argumentos propicios para avanzar en los propósitos de comprender la influencia del contexto institucional en la elaboración de la Ley, pues las instituciones se asumen como un conjunto de reglas que le dan cabida o restringen ciertas actuaciones.

En concordancia con Colomy, Raúl Velásquez hace hincapié en que las instituciones también son entendidas como determinantes que posibilitan o restringen la actuación de los individuos, pues él define las instituciones como los “elementos formales e informales que en alguna medida, dan forma a las políticas, bien fuera constriñendo o posibilitando a los agentes que las crearon, formularon o implementaron” (Velásquez, 2004, pág. 142); de esta manera desglosa su definición.

En primera instancia, el autor señala que las instituciones desempeñan dos clases de papeles a la hora de darle cabida a las políticas. Un primer papel es facultando a los agentes para que formulen esas políticas y el otro es que las instituciones constriñen la voluntad de los agentes para que actúen de una manera específica.

En segunda instancia, Velásquez expresa la existencia de dos tipos de instituciones que inciden en la formación de las políticas, unas de carácter formal, que agrupan los elementos materiales y tangibles que dan origen políticas y otras informales, que son los “procedimientos virtuales y generalizables que han dado forma a la evolución de políticas”. En otra parte, él ilustra que las instituciones pueden dar origen a una política, pero no siempre en el mismo nivel.

Con la descripción de Velásquez, se puede asumir que las instituciones desempeñan un rol significativo en los actores a la hora de que estos decidan formular políticas; esto es pertinente para este trabajo de investigación, pues en éste se busca determinar en qué medi-

da los aspectos institucionales se evidencian en el proceso de elaboración de la Ley.

Por otra parte Muller, describe en el marco del neo-institucionalismo que las instituciones “son rutinas, procesos, convenciones, roles, estrategias, formas, organizaciones y tecnologías alrededor de las cuales la actividad política se construye” (Muller, 2013) y enfatiza en que los neo-institucionalistas buscan tener en cuenta los cambios a partir de los efectos de acumulación producidos por las reformas.

Este planteamiento es interesante, en el sentido que le permite al presente estudio acercarse a entender qué aspectos de los mencionados por Muller fueron importantes en la actuación de los actores y en ese sentido, hicieron parte del proceso de elaboración de la Ley.

Peter Hall, por su parte señala que “las instituciones afectan a los individuos estructurando de alguna manera la interacción de los actores, afectando el alcance y secuencia de las alternativas de elección de agenda o sencillamente proveyendo información” (Hall, 1996).

Es decir, los criterios que contienen las instituciones le dan a los actores a saber qué sigue en el proceso de toma de decisiones, como también les brindan una ruta a seguir, que determina bajo qué directrices se relacionan, generando un efecto en las posiciones que asumen y en su totalidad influyendo en el comportamiento de los individuos, posibilitando o restringiendo su actuación.

Frente a este punto Paul DiMaggio y Walter Powel sostienen que “la teoría del neo-institucionalismo destaca el carácter supuestamente irreflexivo, la rutina con guión de la conducta humana, la caracterización de actores e intereses como propios contruidos por las instituciones” (DiMaggio, Powel, 1991). Es decir, las instituciones afectan a los individuos, en el entendido que los llevan a que por la influencia ejercida por ellas, estos fijen sus intereses, ideas y en suma su actuación.

Ellos concluyen enfatizando que las políticas formales -previamente establecidas- las cuales pueden incluso concluir en instituciones; estructuran el proceso de toma de decisiones, llevando a que las decisiones políticas se conformen a partir de secuencias de deci-

siones hechas en el pasado por diferentes actores. Los autores hacen hincapié en que lo anterior sucede con frecuencia en los Parlamentos de las democracias modernas. (DiMaggio, Powel, 1991)

Todas las características del neo-institucionalismo que se han mencionado hasta aquí, como ya se dijo son importantes para entender el proceso de toma de decisiones en el marco de la elaboración de las políticas públicas y de instrumentos de estas.

Ahora bien, en el caso más particular del proceso legislativo existen otros autores que permiten entender algunas particularidades dadas a partir del entorno institucional, que tienen un rol importante en el proceso de toma de decisiones para el caso del proceso legislativo y que es conveniente tener en cuenta en esta investigación. Entre estos autores están Eduardo Alemán y Amie Kreppel.

Eduardo Alemán señala que el control por parte de ciertos actores sobre la agenda legislativa es importante en la formulación de las políticas. Para ello, examina las “reglas de control” -como él las llama- de la agenda legislativa en veintiséis países de América Latina, muestra cómo la estructura institucional es teóricamente relevante y revela algunas implicaciones para los que hacen las políticas.

A manera de introducción, Alemán deja claro que los legisladores que controlan la agenda tienen una ventaja significativa frente a los demás actores que se encuentran en el Congreso y pueden restringir los cambios que se avecinan, prefiriendo preservar el status quo y pueden usar esta condición para mantener un partido o coalición. (Alemán, 2006) Adicionalmente, señala que los líderes legislativos deben considerar las preferencias del Presidente de la República, contribuyendo sustancialmente a la autoridad que le da la Constitución a esté para influenciar la agenda parlamentaria.

En cuanto al examen de las reglas de control de la agenda legislativa, Alemán determina que hay tres factores relevantes para dicha fijación: los a) derechos constitucionales del Ejecutivo, la b) falta de autonomía del comité legislativo y el c) sistema de partidos, en especial la fragmentación partidista y la disciplina de partido dentro del Congreso. A continuación solo se detalla lo expuesto por el autor en referencia al factor a y c.

Al mencionar esos derechos constitucionales del Ejecutivo, el autor hace referencia concretamente a las normas constitucionales que dan cabida a la actuación de un jugador, - como él lo llama- no parlamentario y este es el Ejecutivo, que es tenido en cuenta en la formación de la agenda del Congreso.

De esta forma, argumenta que las constituciones latinoamericanas les dan a los presidentes la facultad de incluir en la agenda del Congreso, a través de mecanismos como el llamar a sesiones extraordinarias, temas que usualmente no han sido aprobados durante el periodo ordinario, como sucedió en el caso de la Ley 975. (Alemán, 2006)

El autor resalta que además de llamar a sesiones extraordinarias, también las constituciones, por un lado le dan el poder al Presidente de forzar la discusión de un proyecto legislativo con carácter de urgente y por otro, les permiten presentar proyectos de Ley en distintas áreas de la legislación.

Así mismo, Alemán considera que las particularidades que las constituciones les dan a los presidentes latinoamericanos reduce tajantemente cualquier ventaja que los líderes del Congreso puedan tener en manipular la agenda legislativa. El autor cita a Amorin Neto quien señala que esos privilegios hacen que el Presidente cuente necesariamente con amigos de alguna mayoría que buscan controlar la agenda. (Neto, 2003)

La caracterización de Alemán se hace pertinente para los objetivos de estudio de la presente investigación, pues los argumentos dados por el autor permiten que se de un acercamiento a entender las instituciones que influyeron en la elaboración de la Ley 975.

Esto porque en el proceso de elaboración de la Ley de Justicia y Paz, el Ejecutivo y por tanto el Presidente influyó en cierta medida en el establecimiento de la agenda del Congreso, pues el proyecto de Ley que condujo a la expedición de la Ley, fue presentado por el Ministro de Interior.

El Ministro logró incorporar en la agenda legislativa la importancia de formular un ordenamiento jurídico que le diera cabida al proceso de paz con los grupos de autodefensas.

En cuanto al tercer factor de las disciplinas de los partidos y la fragmentación de los mismos en la legislatura, Alemán menciona que estos inciden en el establecimiento de la

agenda a través de procesos mediante los cuales el Congreso a través de su mesa directiva elige qué temáticas van a ser debatidas en las comisiones y plenarias, lo cual es determinado por las reglamentación interna del Congreso. (Alemán, 2006)

Aquí Alemán hace hincapié en cuatro distintas circunstancias utilizadas por las cámaras para decidir el orden del día y en su efecto la agenda legislativa a abordar, a continuación se detallan solamente dos que son idóneas para los propósitos del presente trabajo de investigación. La primera es que en la mayoría de los países latinoamericanos el presidente de la cámara suele ser miembro de la coalición del gobierno.

Una segunda circunstancia es que la mesa directiva de la cámara -como en el caso colombiano- cuenta con tres miembros, de los cuales dos de ellos son del partido mayoritario y en donde claramente el Presidente de la República encuentra apoyo. En la medida que es el presidente de las mesas directivas quien decide lo que será discutido y como éste es miembro de la colectividad del Presidente, entonces la posibilidad de que las propuestas del gobierno entren en la agenda legislativa es más alta. (Alemán, 2006)

Por otra parte, así como Alemán analiza el proceso de toma de decisiones en varios Congresos latinoamericanos, Amie Kreppel hace lo mismo desde el caso de estudio del Parlamento italiano mencionando ciertas características de la relación entre Ejecutivo y Legislativo, que surgen en el interior de este último. Aquí hace énfasis en la preponderancia que tiene el ordenamiento institucional en el transcurrir que se da dentro de la colectividad legislativa.

Así pues, Kreppel analiza las debilidades del sistema político italiano centrándose en el proceso legislativo que se da y el papel del establecimiento de la agenda legislativa; ese análisis lo hace a luz de la i) relación entre Legislativo y Ejecutivo en el establecimiento de la agenda y ii) estudiando la importancia de las normas que regulan y permiten dicho establecimiento.

De esta manera, la autora menciona que el establecimiento de la agenda -como se menciona en la caracterización del proceso legislativo dada al inicio de este capítulo- es el acto de decidir lo que va a ser discutido y posteriormente decidido y que para ello se hace

uso de muchas herramientas y normas que conforman el contexto institucional. (Kreppel, 2009)

Kreppel señala que el Ejecutivo cuenta con una posición privilegiada en los sistemas parlamentarios, derivada de su capacidad para controlar la mayoría dentro del Congreso a través de la normatividad que le exige a esta corporación cumplir con requisitos como los de mayoría simple para la determinación de la agenda y así el control eficaz del comportamiento de los miembros de la coalición.

Además para Kreppel, otro privilegio que tienen el Ejecutivo para incidir en el Congreso, es que cuenta con la herramienta de darle a una propuesta determinada el carácter de urgente para que sea incluido dentro de la agenda legislativa y así se agilice el debate de dicha propuesta.

Ciertamente, si bien es claro que la autora hace esta última apreciación de los Congresos en relación a sistemas políticos parlamentarios, cabe decir que esa misma descripción que se hace en referencia a las ventajas con las que cuenta el Ejecutivo para incidir en el Congreso, se ajusta perfectamente para los sistemas políticos presidencialistas como el colombiano.

En síntesis, tanto lo señalado por Kreppel como por Alemán permite deducir que hay elementos propios del entorno institucional dentro del proceso legislativo, que llevan a que ciertos actores como el Presidente de la República y su gobierno puedan tener participación en dicho proceso.

Así pues, la manera en la que intervienen los actores involucrados en el marco de un proceso de toma de decisiones de política pública o de instrumentos de ésta, como las leyes se puede comprender a la luz del contexto institucional que se hace presente en dicho proceso, pues los factores derivados de ese contexto juegan un rol importante en relación con los actores, permitiendo o limitando su actuación.

1.2. Agencia

La importancia del concepto de la agencia para el propósito de esta investigación es que este concepto permite estudiar la manera cómo algunos individuos que intervienen en el proceso de toma de decisiones cuentan con mayor preponderancia que otros en dicho proceso, en un contexto particular. Es decir, de qué manera las ideas y por ende las posiciones de algunos de esos individuos logran introducirse en lo que se determine al final del proceso de toma de decisiones y cómo otras no.

Ahora bien, es importante resaltar que el estudio del concepto de agencia, se da como resultado a una crítica a las dificultades del neo-institucionalismo para entender que existen acciones de los actores que no necesariamente están ligadas a lo institucional, sino a otros factores propios de esos actores.

Esto se relaciona con lo que Paul Colomy señala al conceptualizar el papel de la acción humana (agencia) y el interés en el cambio institucional, para él es necesario comprender que las alteraciones en las instituciones no pueden ser analizadas y comprendidas dejando de lado los proyectos, intereses, esfuerzos de movilización y estrategias de grupos concretos de actores. (Colomy, 1998)

En general, Colomy hace hincapié en una revisión detallada de la teoría de la diferenciación y el neo-institucionalismo, filtrando dicha revisión a través de la importancia de cómo el problema de la agencia humana y el interés surgen en cada programa o elaboración de política que se busca llevar a cabo.

Por ello, a través de los elementos conceptuales dados por la literatura académica revisada se busca analizar de qué manera las ideas, las posiciones, los intereses de algunos de los actores que intervinieron en el proceso legislativo lograron verse reflejados en la elaboración y la posterior sanción de la Ley 975.

Así entonces, para entender cómo los actores lograron introducir, justificar y fortalecer sus posiciones, a continuación se detalla la conceptualización de agencia que hacen algunos autores a través de dos ideas: la i) capacidad de los actores de ejercer algún control sobre las relaciones sociales en las que está involucrado y la ii) capacidad que tienen los individuos de coordinar acciones conjuntas. Esta descripción de la agencia se hace a la luz

del material expuesto por los autores William Sewel, Paul Colomy, Anthony Giddens, Pierre Muller, John Campbell y Eduardo Alemán.

En relación con la primera idea de la capacidad que tienen los actores de ejercer control sobre las relaciones sociales William Sewel, define el concepto de agencia, ligado a esta idea pues señala que la agencia es precisamente “la capacidad que tiene un actor de ejercer algún grado de control sobre las relaciones en las que se está involucrado, lo que a su vez implica la capacidad para transformarlas en cierto grado” (Sewel, 1992 pág., 20) y en donde los agentes se encuentran en un medio institucional que tanto restringe como facilita sus acciones. (Hay, 1998)

De otro lado, autores como Anthony Giddens han explicado que existen factores que se relacionan con la capacidad de agencia de los actores, y en este sentido menciona que los actores se caracterizan por contar con un alto grado de entendimiento del contexto en el que se mueven, pues por un lado pueden monitorear tanto el transcurso de las actividades que emprenden como los aspectos sociales y por otro, al monitorear esto esperan que los demás actores hagan lo mismo que ellos hacen. (Giddens, 1984)

Los actores logran ejercer control sobre las relaciones en las que se encuentran en la medida que pueden monitorear e influir las actividades de otros que están en ese mismo contexto. (Giddens, 1984)

En cuanto a la segunda idea, de la capacidad que tienen los individuos de coordinar acciones conjuntas -lo cual también puede ser visto como un factor asociado a la capacidad de agencia que pueda tener un actor-, Sewel define que la agencia en los procesos de toma de decisión implica precisamente esa capacidad; pues la agencia es la habilidad que tienen los actores de “(...) coordinar acciones de uno con las de otros y contra otros, formar proyectos colectivos, persuadir, cohesionar y supervisar los efectos simultáneos de las actividades propias y las de los demás” (Sewel, 1992, pág., 4).

En concordancia con lo señalado en el párrafo anterior, Pierre Muller analiza que los procesos que conducen a la decisión de políticas están basados en la interacción entre varios y diversos actores, aunque incluso al final alguno de ellos tome “la paternidad política

de la decisión”. En relación con esto cita a Charles Lindblom, quien ve el proceso de toma de decisiones como aquella forma de negociación y de acuerdo mutuo entre los actores, que intentan modificar progresivamente el sistema sobre el cual quieren intervenir. (Muller, 1990)

Igualmente Muller indica que los actores de políticas públicas definen su posición y selección de una solución, basándose en intereses, preferencias y posiciones, que a su vez son determinadas bajo una lógica costo-beneficio. Esto se relaciona con lo que señala Sewel, pues los actores pueden definir sus acciones conjuntas alrededor de una misma idea, que a su vez responde a posiciones y preferencias, las cuales pueden evolucionar a lo largo del proceso de elaboración de una política o para el caso concreto de esta investigación, a lo largo del proceso de elaboración de un instrumento de política pública. (Sewel, 1992)

En concordancia con lo señalado en el párrafo anterior, se encuentra los planteamientos de John Campbell quien menciona en “Ideas, politics and public policy”, que las ideas de los individuos tienen un efecto penetrante en el transcurso de los eventos dados en el marco de la elaboración de las políticas; tan así que se ha considerado que estas ideas están permeadas de intereses políticos (que no son malos per se) y que inciden en la elaboración de las políticas. (Campbell, 2002)

Inciden, ya que las ideas son la base para la conformación de las posiciones políticas y estas en última instancia determinan las motivaciones para la actuación de los actores y las propuestas y posiciones que se dan en un proceso de toma de decisiones, como el dado alrededor de la elaboración de la Ley 975.

En este sentido, este tipo de apreciaciones se hace relevante para analizar cómo algunos de los actores que intervinieron en la elaboración de la Ley 975 contaron con cierta capacidad para establecer acciones en conjunto con otros actores -con los que incluso podrían coincidir en posiciones- para así incluir y consolidar sus posiciones en todo el proceso legislativo.

Por otra parte, Eduardo Alemán hace un análisis que también permite entender la manera en la que los actores toman decisiones en conjunto en el proceso legislativo. En ese

análisis, el autor examina primeramente cómo las redes políticas de iniciación permiten comprender aspectos importantes de la política legislativa; y en segunda instancia se encarga de señalar algunas expectativas específicas acerca de los lazos de coautoría desarrollados entre los legisladores colombianos durante el que fue el primer mandato de Álvaro Uribe.

Así pues, en cuanto a su primer propósito, Alemán señala de manera enfática que los legisladores cuentan con la particularidad de conectarse con otros con los que comparten algunas o todas las preferencias políticas, así como intereses en ámbitos políticos similares. En relación con esto, menciona que el patrocinio conjunto de un proyecto de Ley por un grupo de legisladores, demuestran su intención mutua por cambiar el status quo en una dirección específica. Esto relevando preferencias individuales sobre la legislación, así como similitudes entre los actores. (Alemán, 2014)

Alemán menciona que algunos estudios han descrito la iniciación de proyectos de Ley como un instrumento para comunicar las posiciones políticas, lo que al mismo tiempo conlleva a que dichas posiciones dentro de una red específica dada en el Congreso afecte el éxito legislativo; así como que los vínculos dados de coautoría pueden permitir identificar las preferencias de los legisladores. (Alemán, 2014)

A través de esta caracterización que hace Alemán se puede entender mejor lo que menciona Sewel en su definición. Es decir, las redes políticas de iniciación que se dan en el Congreso son una manera en la que ciertos actores pueden incidir en otros, pues algunos legisladores al incluir una propuesta determinada pueden lograr que otros de sus compañeros se conecten con esta idea, pues estos últimos pueden encontrar en esas propuestas respuestas a sus preferencias.

Posteriormente a esto, el análisis de Alemán se centra de manera mucho más concreta en el caso del ex presidente Uribe, de quien menciona que si bien pertenecía a la colectividad liberal, aunque se alejó en gran medida de ésta al ganar las elecciones de 2002 en forma independiente; dicha decisión llevo a que se diera un fenómeno particular en el que el partido liberal -incluyendo claramente sus congresistas- se dividió en dos: una parte que apoyaba las propuestas de gobierno de Uribe Vélez y otra que por el contrario se encargó

de hacerle oposición.

Así las cosas, de acuerdo a Alemán, los que se identificaban con los uribistas más conservadores forjaron lazos para promover sus políticas en el Congreso y los otros restantes, forjaron lazos con otros miembros de la oposición que pertenecían a otras colectividades con el fin de desafiar a la coalición de gobierno.

En conclusión, en el proceso legislativo el comportamiento de los actores, puede entenderse a partir de elementos de análisis derivados de la conceptualización de la agencia. Elementos tales como que los actores cuenten con capacidades para introducir temáticas en la agenda del Congreso, consolidar sus posiciones en las distintas etapas de elaboración de una Ley de la República, lograr elaborar proyectos de Ley en conjunto; persuadir, cohesionar y supervisar los efectos simultáneos de las actividades propias y las de los demás, entre otras.

2. DESCRIPCIÓN DE SUCESOS QUE PRECEDIERON LA ELABORACIÓN DE LA LEY 975

A continuación se describen de manera detallada los sucesos que para este estudio de caso se tienen en cuenta, por su importancia en la presentación del proyecto de Ley 211 de 2005 y en la elaboración de la Ley 975, lo anterior, con la intención de entender el contexto y cómo dichos sucesos impulsaron la actuación de los distintos actores que intervinieron en el proceso legislativo.

Para el interés de esta investigación se tienen en cuenta cuatro eventos, ellos son: el fallido proceso de paz con las FARC durante el gobierno inmediatamente anterior -el de Andrés Pastrana, el inicio de un nuevo gobierno nacional -el de Álvaro Uribe, el Pacto de Ralito y las necesidades que el país tenía frente a los procesos de paz desde la perspectiva del nuevo gobierno.

En Colombia, durante los diferentes gobiernos se han dado varios escenarios en búsqueda de la paz ante el surgimiento de grupos armados al margen de la Ley, que se han venido creando aproximadamente desde la segunda mitad del siglo XX, entre los que se encuentran las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC, el Ejército de Liberación Nacional -ELN, el Ejército Popular de Liberación -EPL, el Movimiento 19 de Abril, M-19 y las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC.

Así mismo, diferentes gobiernos, desde su perspectiva, han buscado adelantar procesos de paz con cada uno de ellos, esto ha dejado en algunos casos resultados negativos ahondando el conflicto interno colombiano, pero también en otros, ha generado resultados positivos en los que se ha logrado la desmovilización de sus miembros y su participación activa en asuntos políticos como es el caso del M-19.

Durante el gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002), se dio un intento de proceso de paz con las FARC que resultó fallido porque como lo señala la Federación Nacional de Municipios se caracterizó “por su falta de organización, la falta de voluntad de las FARC, la improvisación del Estado. Y a su vez, se había incrementado signifi-

cativamente la actividad paramilitar, los secuestros, extorsiones, asesinatos y ataques a la población civil”. Estas situaciones generaron en el país “escepticismo hacia los resultados del proceso de paz” (Velásquez C, 2002, pág. 5).

Ante la terminación del periodo presidencial de Andrés Pastrana surge la candidatura del Álvaro Uribe Vélez quien es visto como el único candidato que demostró su desacuerdo con la manera en la que se estaban dando las negociaciones con las FARC. Desde la campaña presidencial Uribe Vélez, generó la expectativa de que en su gobierno se solucionaría el conflicto armado. (Velásquez C, 2002)

El fallido proceso de paz por tanto; primero, permitió de una u otra manera la elección de Álvaro Uribe como Presidente, segundo, impulsó un fuerte deseo para que se solucionará el conflicto armado rápidamente (Velásquez C, 2002) para que se pudiera alcanzar y disfrutar la paz.

Con el inicio del gobierno de Álvaro Uribe, se dio comienzo a su política de seguridad democrática, que prometía “estabilizar la seguridad, a través de la vía de la derrota militar de los grupos armados ilegalmente o por la vía de la negociación” (Uribe, 2002), de tal manera que el objetivo era alcanzar la paz de acuerdo con la propuesta de su campaña electoral.

Es importante resaltar que durante la candidatura de Uribe a comienzos del 2002 éste enfatizó en cien puntos que le presentó al país -los cuales posteriormente le dieron forma a su plan de gobierno- la necesidad de erradicar la inseguridad y buscar la paz que el país tanto necesitaba (Ver Anexo N. 1)

Así las cosas, el inicio de la política de seguridad democrática, dio origen al proyecto de Ley 211, que buscaba brindar un marco jurídico que facilitara el proceso de desmovilización y reincorporación a la sociedad civil a miembros de grupos armados al margen de la Ley, constituyéndose éste en uno de los instrumentos para alcanzar los objetivos de dicha política.

El Pacto de Ralito, surgió como producto de una serie de diálogos de paz que se llevaron a cabo entre el gobierno Uribe y las autodefensas durante los años 2002 a 2005, sien-

do éste otro acontecimiento que se dio como respuesta a la política de seguridad democrática.

El Ejecutivo con base en el objetivo de gobierno de alcanzar la paz y de restaurar el monopolio estatal de la fuerza, inicio los diálogos de paz con algunos grupos de autodefensas dentro de los que se encuentran los siguientes: las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC; las Autodefensas Campesinas Bloque Central Bolívar, BCB, y Vencedores de Arauca; y con el Grupo de Autodefensas Alianza del Oriente, conformada por las Autodefensas del Sur de Casanare, Meta y Vichada. Estos diálogos comenzaron a raíz de conversaciones que las AUC habían adelantado con la iglesia católica, en donde habían manifestado su interés en iniciar un proceso de paz.

Producto de lo anterior, el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo se reunió con dichos grupos, dejando claro que era necesario como requisito para dar inicio formal a un proceso de paz con ellos, que se garantizará un cese de hostilidades. Por ello, el 1 de diciembre de 2002 las AUC enviaron al Presidente de la República una carta en la que manifestaban dicho cese de hostilidades.

En consecuencia, el 23 de diciembre de ese mismo año, el gobierno estableció la Comisión Exploratoria de Paz, para adelantar diálogos iniciales con las AUC; después de varias reuniones, el 15 de julio de 2003 estando presentes el Alto Comisionado, miembros de la iglesia católica y representantes de las AUC; se suscribió el acuerdo de Ralito, con el cual se establecía el comienzo de la etapa de negociación entre el gobierno y las AUC para alcanzar la paz y además éste grupo se comprometía a desmovilizar la totalidad de sus miembros antes del 31 de diciembre de 2005.

La necesidad de alcanzar la paz desde la perspectiva del gobierno se hace más evidente con la firma de este acuerdo, razón por la cual el gobierno Uribe encuentra importante otorgar beneficios para motivar las desmovilizaciones de quienes hubieran cometido los más graves delitos según el derecho internacional; constituyendo esto un vacío jurídico en la legislación colombiana, razón por la cual el gobierno encuentra la necesidad de presentar un proyecto de Ley que diera respuesta a dicha circunstancia.

Así las cosas, en 2003, el Ministro de Interior Fernando Londoño puso a consideración del Congreso el proyecto de Ley 85 de 2003, que como primera propuesta de marco legal contenía condiciones jurídicas menos rigurosas que la justicia ordinaria, para lograr así convencer a través de ciertos beneficios a los miembros de las autodefensas de dejar las armas y buscar la paz.

En ese sentido, éste primer proyecto de Ley presentado, proponía la suspensión de penas de prisión a los miembros de grupos armados al margen de la Ley y concretamente para los grupos de autodefensas con los que se adelantaba el proceso de paz.

Cabe resaltar que después de presentado el proyecto del gobierno, dos senadores por separado presentaron proyectos alternativos a éste. Sin embargo, el proyecto de Ley 85 y los dos alternativos se retiraron, postergándose su discusión, toda vez que la legislatura estaba próxima a terminar y no alcanzaba a surtir los debates requeridos para expedir una Ley estatutaria.

A pesar de ello, ese primer intento del gobierno de expedir un marco jurídico para avanzar en el proceso de paz, puso en evidencia el interés de diversos actores en éste proyecto y la necesidad de incluir en el mismo la normatividad nacional e internacional, para lograr la desmovilización y reincorporación de los grupos armados al margen de la Ley, a la vida civil y en últimas lograr procesos de paz.

Desde el momento en que se presentó el proyecto del gobierno, se establecieron dos posiciones en el Congreso, una primera liderada por el gobierno y que defendía el proyecto de Ley y una segunda que por el contrario argumentaba que el proyecto no respondía debidamente al derecho internacional humanitario, a los estándares internacionales en materia de justicia transicional, ni a las directrices penales establecidas por el Estado colombiano³.

Según la Comisión Internacional de Juristas y el alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos del momento, el proyecto de Ley no cumplía con la obligación internacional del Estado de sancionar la violación de derechos humanos con pe-

³ Ese desacuerdo con la propuesta del gobierno, trajo como consecuencia que los dos senadores por su parte presentaron los dos proyectos de Ley alternativos.

nas apropiadas a la gravedad de delitos como; la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada. Igualmente dichas condenas contrastaban con las previstas por la legislación colombiana.

Las posiciones favorables y desfavorables se evidenciaron tanto en la discusión propia al interior del Congreso, como en audiencias públicas, foros, artículos académicos y periodísticos, y a través de declaraciones dadas en los medios de comunicación; con la participación de actores de índole social y político, tanto a nivel nacional, como internacional, entre los cuales se encontraban, congresistas pertenecientes a la coalición del gobierno, congresistas opuestos al gobierno Uribe, el comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la embajada de los Estados Unidos, organizaciones de víctimas, algunos líderes políticos y de opinión, y organizaciones internacionales, entre otros.

En el marco de lo anterior en febrero de 2005, siendo Ministro del Interior Sabas Pretelt, el gobierno por su intermedio presenta a consideración del Congreso el proyecto de Ley 211 -el segundo presentado por el Ejecutivo, que versaba sobre los incentivos que se le debían otorgar a miembros de grupos armados al margen de la Ley, para reincorporarse a la vida civil-, en donde dejó claro a través de la exposición de motivos que la razón de éste estaba fundamentada en: los i) propósitos propios de la política de seguridad democrática, por medio de la cual haciendo uso legítimo de la fuerza y la vía del dialogo se alcanzaría la paz y en la ii) obligación que le exigía la Constitución de 1991 al Estado colombiano, en tanto Estado Social de Derecho de buscar la paz como un gran propósito nacional.

El Ministro veía en el proyecto de Ley un instrumento importante y beneficioso para alcanzar la paz, por cuanto atendería tres necesidades que el país tenía, las que a su vez estaban relacionadas con la idea de la paz y en la medida en que se atendieran se avanzaría hacia la consecución de la misma.

Dichas necesidades eran: i) llenar un vacío jurídico que había en la normatividad colombiana; ii) la ya existencia de desmovilizados y iii) la necesidad de otorgar beneficios jurídicos a quienes mostraran voluntad de paz.

Estas necesidades se explicaban de la siguiente manera: el vacío jurídico que debía

llenarse, era complementar la Ley 782 de 2002, la cual consagra “instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia”; pues de acuerdo con lo dicho en su momento, la 782 se mostraba insuficiente a la hora de otorgar beneficios a aquellos que perteneciendo a los grupos armados hubieran cometido los delitos más graves según el derecho internacional, pero que mostraran voluntad de abandonar esas conductas, dejando las armas e incorporándose a la vida civil.

El Ministro Pretelt dejó en claro que era necesario que el Estado le diera un manejo diferente a quienes insistían en pertenecer a grupos armados ilegales y a quienes depusieran las armas, para así “ofrecer soluciones de reconciliación”, conllevando a la paz.

Ahora bien, la existencia de varios desmovilizados, requería de manera apremiante un marco jurídico que regulará el trato que iba a dársele a estos, ya que esta particularidad se había dado como consecuencia del Pacto de Ralito y en general de los diálogos de paz que desde el año 2002 el gobierno venía adelantando con las autodefensas.

Finalmente en cuanto a la tercera necesidad, el gobierno argumentó que éste marco jurídico sería un instrumento mediante el cual los miembros de grupos armados al margen de la Ley encontrarían estímulos y beneficios para dejar las armas e incorporarse a la sociedad, motivándolos a hacer parte de los procesos de paz.

Lo descrito en esta sección, conduce a señalar que estos sucesos permiten comprender el proceso de elaboración de la Ley de Justicia y Paz, en la medida en que determinan el contexto institucional y la agencia ejercida por distintos actores, en la presentación y discusión del proyecto de Ley. En síntesis, le dieron sentido y forma a este instrumento de política pública que se buscaba introducir, llevando a que se aceptará la acción de ellos. (Velásquez, 2004) (Colomy, 2008)

Así pues, el fracaso del proceso de paz de Pastrana y las necesidades que el país tenía desde la perspectiva del gobierno, determinan el contexto institucional pues estos se asumen como elementos formales de dicho contexto que moldearon la presentación del proyecto de Ley y la elaboración de la Ley, en tanto que esos dos sucesos son entendidos como elementos materiales y tangibles (Velásquez, 2004) que se percibieron y facultaron

dicha presentación y elaboración.

De la misma manera, el nuevo gobierno y El Pacto de Ralito se entienden como elementos informales, pues fueron procesos a partir de los cuales se construyó la actividad política, que dio forma a la presentación y elaboración de la Ley. (Muller, 2013) (Velásquez, 2004)

En síntesis, estos cuatro sucesos señalados, impulsaron y respaldaron la presentación del proyecto de Ley y elaboración de la Ley y en últimas, llevaron a que a pesar de las diferencias, se diera la actuación de distintos actores en el proceso legislativo, lo cual se detalla en el siguiente capítulo.

3. EL PAPEL DE LA AGENCIA EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY 975 DE 2005

En el transcurso de este capítulo, se analizan dos tipos de agencia que se dieron en el proceso legislativo que llevó a la elaboración de la Ley 975 de 2005, detallando los elementos del contexto institucional que se reflejan en dicha elaboración, justificando y fortaleciendo la manera en la que se plantearon esas dos agencias.

3.1. Los dos tipos de agencia

Como se dijo en el capítulo anterior, desde el momento en que se presentó el primer proyecto de Ley (85) del gobierno en 2003, éste se asumió por parte de actores al interior y exterior del Congreso desde dos perspectivas distintas, las cuales también estuvieron presentes en 2005 cuando se dio a conocer el segundo proyecto de Ley del gobierno (211), que dio finalmente como resultado la Ley 975.

Estas dos perspectivas, en últimas se tradujeron en dos tipos de agencia⁴, desde las cuales se abordó el proyecto de Ley. Por un lado, una de ellas fue la agencia ejercida por la ONU, la OEA y ONG nacionales, que asumía el proyecto de Ley como aquel que debía contener rigurosidad jurídica para aquellos que se acogieran a la Ley.

Por otra parte, la segunda agencia, ejercida principalmente por el gobierno, que asumía el proyecto desde la óptica de que era menester brindar flexibilidad jurídica en las penas impuestas a través del articulado.

Así pues, hubo varios elementos del contexto institucional que se reflejan en las dos formas en la que se asumió el proyecto de Ley. En relación con la primera agencia, dichos elementos que para esta investigación justificaron y fortalecieron la manera en la que ésta

⁴ Ahora bien, como lo demostraron investigaciones realizadas por entidades estatales existieron nexos entre congresistas y miembros de grupos de autodefensas, investigaciones que permiten mencionar la posible incidencia por parte de estos actores ajenos al Congreso en las posiciones asumidas y decisiones tomadas en el proceso de discusión y aprobación de la Ley. Situación que va más allá del alcance de esta investigación y que no corresponde a los actores escogidos en la presente para desarrollar el análisis planteado.

se planteó fueron las normas nacionales e internacionales existentes en materia de derechos humanos y derechos de las víctimas de organizaciones armadas al margen de la Ley, las cuales establecían la manera en la que debían juzgarse a miembros de este tipo de grupos que hubiesen violado los derechos humanos. Cabe aclarar que estas normas que se mencionan se detallan en el capítulo cuatro⁵.

En cuanto a la segunda agencia, el elemento institucional que dio cabida a la propuesta de brindar flexibilidad jurídica en las penas impuestas a través del articulado, fue la necesidad -explicada en la exposición de motivos del proyecto de Ley- que a la luz del gobierno el país tenía de formular un marco jurídico, en el que los miembros de grupos armados al margen de la Ley encontrarían estímulos y beneficios para que optaran por dejar las armas y de esta manera, incorporarse a la sociedad. Todo lo anterior motivándolos a hacer parte de los procesos de paz.

Así pues, haciendo uso de estos elementos institucionales, las dos agencias definieron la forma en la que abordarían el proyecto de Ley. Pues a la luz de lo que señalan autores como Velásquez las disposiciones legales, que para este caso fueron las normas nacionales e internacionales, constituyen elementos institucionales de tipo formal que impulsan y posibilitan la actuación de los agentes.

La necesidad que el gobierno notó que el país tenía, se establece a la luz de Velásquez como una institución informal, en razón de que él caracteriza este tipo de instituciones como “procedimientos virtuales y generalizables”, es decir, como elementos que existen realmente. En consecuencia, la necesidad que el gobierno vio se convierte entonces en un rasgo institucional informal que permitió la actuación de los agentes.

⁵ En la presente, las normas nacionales e internacionales se entienden como aspectos del contexto institucional de carácter formal; sin embargo, es importante mencionar que también existen aspectos del contexto institucional de índole informal, que por su parte pueden ser prácticas corruptas, clientelismo entre otras modalidades de conducta que de haberse dado en el proceso legislativo que llevó a la aprobación de la Ley 975, no se enfatiza en estas, pues no son objeto de estudio de la presente investigación y además porque la elección de los aspectos del contexto institucional que se consideran en la investigación se hizo con base en los argumentos que se hicieron más notables en el debate, que precisamente corresponden a esos aspectos que se han venido mencionando. Lo anterior se entiende a la luz de lo expuesto por Raúl Velásquez.

3.2. Resultados del ejercicio de las agencias

Los dos tipos de agencia que se ejercieron, en un primer momento, trajeron como resultado la formulación de dos ponencias distintas que acogían la posición y las declaraciones realizadas por agentes como la ONU, la OEA, las ONG y el gobierno, así como se señala a continuación.

A. Ponencia liderada por Rafael Pardo

En febrero de 2005 cuando el gobierno radicó en el Congreso el proyecto de Ley 211, se presentaron en total nueve proyectos de Ley que también buscaban brindar un marco jurídico que regulara los procesos de paz y por ende la desmovilización y reincorporación a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la Ley, razón que llevó a que la mesa directiva del Congreso decidiera acumularlos y nombrar así un sólo grupo de ponentes, de las comisiones primeras constitucionales para que dieran inicio al debate.

Dentro del grupo de ponentes se encontraban los senadores Mario Uribe Escobar, Claudia Blum de Barberi, José Renán Trujillo, Luis Humberto Gómez Gallo, Ciro Ramírez, Germán Vargas Lleras, Rafael Pardo Rueda, Carlos Gaviria Díaz, Rodrigo Rivera y los representantes Roberto Camacho, Armando Benedetti, José Luis Arcila, Oscar Arboleda, Iván Díaz Mateus, Germán Varón, Gina Parody, Luis Fernando Velasco y Germán Navas Talero.

En este grupo había dos posiciones distintas, como se mencionó en la primera parte de este capítulo, una primera que consideraba que en el proyecto se debía incluir mayor rigidez jurídica que propendiera por cumplir con directrices nacionales e internacionales y en últimas no violara los derechos de las víctimas a la justicia, verdad y reparación; y una segunda posición que consideraba necesario brindar flexibilidad jurídica a quienes se sometieran a la Ley.

Dado esto, el grupo se dividió en dos, en razón de que no se logró conciliar las dife-

rencias entre los ponentes, así como lo señala el informe de la Fundación Social⁶: “éste extenso grupo de congresistas, ante la imposibilidad de conciliar los puntos más polémicos, decidió dividirse. El resultado fue el de dos articulados diferentes correspondientes a dos ponencias distintas” (Fundación Social, 2006, pág. 137)

Es así como una de las dos ponencias fue presentada por un número menor de congresistas de la oposición y que estaban en desacuerdo con la manera en la que el gobierno abordaba su propuesta y así exigía que la Ley contuviera rigidez jurídica.

La ponencia la apoyaban los senadores Rafael Pardo (coordinador ponente), Carlos Gaviria Díaz y Rodrigo Rivera y los representantes a la cámara Gina Parody, Luis Fernando Velasco y Germán Navas. Frente a esto, es importante aclarar que tanto Pardo como Parody, antes de la presentación de este proyecto apoyaban al gobierno pero dada su inconformidad con lo que se planteaba en éste, optaron por hacer parte de la oposición. (Ver anexo N. 2)

La ponencia liderada por Pardo, se entiende cercana a la posición y las declaraciones realizadas por agentes externos al Congreso tales como la ONU, la OEA y algunas ONG nacionales; pues estos eran quienes apelaban por propender por una Ley que en su articulado incluyera rigidez jurídica, respetando y cobijándose a las normas nacionales e internacionales. Así entonces, la ponencia se analiza como resultado de la capacidad de influencia ejercida por actores como la ONU, la OEA y distintas ONG; lo anterior se puede entender detallando las posturas de estos agentes, como se hace a continuación.

Por ejemplo, a principios de febrero de 2005 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA dijo que el Estado colombiano no demostraba esfuerzos por esclarecer los delitos de las autodefensas. En esta declaración le pidió al Estado evitar la impunidad y crear un marco jurídico adecuado y consecuente con los principios de verdad, justicia y reparación; así mismo, dijo que la justicia internacional podía hacer investigacio-

⁶ Organización colombiana que buscando contribuir a superar las causas de la pobreza ha desarrollado investigaciones que analizan el proceso de paz que se buscó desarrollar con los grupos de autodefensas de 2002 al 2005.

nes para que no hubiera impunidad.

Lo anterior, porque la propuesta del gobierno establecía que las penas a las que debían someterse quienes se acogieran a la Ley, era de 5 a 8 años de cárcel, estableciéndose esto como penas flexibles, lo que contrastaba con las penas privativas de libertad que la legislación colombiana establecía -las penas que se establecían en Colombia, se detallan en el último capítulo de la presente investigación.

En el mismo sentido, la Alianza de Organizaciones Sociales presentó en los primeros días de marzo de 2005 un comunicado en el que consideraba que el gobierno -y por tanto los ponentes que apoyaban la flexibilidad jurídica- estaba engañando a la comunidad internacional al presentar un marco jurídico, como el que incluía su propuesta.

En concordancia con estas declaraciones, el alemán Kai Ambos, experto en derecho penal internacional, hizo énfasis en que era inevitable la intervención de la Corte Penal Internacional a futuro y que el gobierno no tenía cómo garantizar a las autodefensas que luego no iban a ser juzgados por algún delito, por ello, él sostuvo que era “de vital importancia que el proyecto de Justicia y Paz fuera proporcional en cuanto a la pena que aplicará a los delitos de lesa humanidad, ya que no se podía castigar a una persona que había cometido un delito de lesa humanidad con solo 5 años de privación de la libertad” (El Colombiano, Fundación Social, 2006, pág. 164).

Entre tanto, el director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michael Frühling, envió una carta al Congreso en la que expresaba su preocupación por la aprobación de la Ley en los términos que se estaba planteando.

La ponencia al ser entendida como cercana a la posición y las declaraciones de actores como la ONU, la OEA y distintas ONG, también permite señalar que estos actores contaron con capacidad de influencia en los congresistas que estaban en desacuerdo con los términos del proyecto de Ley, pues a partir de esto, los congresistas lograron coordinar esfuerzos en torno a una misma perspectiva o en palabras de Sewel, coordinar acciones de unos y otros, con las de otros y contra otros, en torno a una misma idea y en concreto (Se-

wel, 1992), en torno a una misma manera en la que se elaborara la Ley.

En concordancia con lo anterior, en el proceso legislativo que llevó a la sanción de la Ley 975, la decisión política de los congresistas ponentes -liderados por Rafael Pardo- que estaban en desacuerdo con la flexibilidad jurídica; se dio con base en la interacción que actores como ellos y los representantes de las organizaciones tuvieron a la hora de señalar sus posiciones. Al final, basados en esas declaraciones, quienes en últimas tomaron la paternidad -como dice Muller- de dicha posición, fueron los congresistas a través de la ponencia presentada.

B. Ponencia liderada por Mario Uribe

Ahora bien, según la otra ponencia presentada, era necesario brindar flexibilidad jurídica en las penas impuestas a través del articulado, de esta manera estaban de acuerdo con la forma en la que el gobierno asumía el proyecto de Ley.

Es así como la ponencia presentada por éste segundo grupo se le dio el nombre de “proyecto base”, y fue presentada por los senadores Mario Uribe (coordinador ponente), Claudia Blum de Barberi, José Renán Trujillo, Luis Humberto Gómez Gallo, Ciro Ramírez, Germán Vargas, y por los representantes Roberto Camacho, Armando Benedetti, José Luis Arcila, Oscar Arboleda, Iván Díaz Mateus y Germán Varón. Los cuales tenían la particularidad de ser congresistas que si bien eran miembros de distintos partidos, hacían parte de la coalición del gobierno. (Ver anexo N. 2)

Esta ponencia liderada por Mario Uribe, se entiende cercana a la posición del agente del gobierno que consideraba necesario brindar flexibilidad jurídica en las penas establecidas a través del articulado de la Ley. Esto a su vez, como se dijo en el primer apartado de este capítulo se sustentó en la necesidad que tenía el país, vista por el gobierno de ofrecer incentivos a miembros de grupos armados al margen de la Ley, para que consecuentemente abandonaran las armas, y de esa manera esta ponencia respondía a dicha necesidad otorgando penas flexibles a través de las cuales efectivamente se brindaban los incentivos.

La ponencia, traía consigo un pliego de modificaciones, que buscaba recoger las ideas de los proyectos que se estaban acumulando, pero dándole mayor prelación a la propuesta del gobierno, tal y como lo dejó saber el coordinador de esta ponencia:

en atención de las coincidencias de contenido, el nuevo articulado recoge en gran parte el proyecto radicado por el gobierno, sin perjuicio de haber acogido planteamientos y propuestas de los otros proyectos así como de lo dicho en la audiencia pública de víctimas realizada” (Uribe, 2005, gaceta 74)

Como en el caso de la ponencia del grupo liderado por Pardo, la coordinada por Mario Uribe puede entenderse como resultado de la agencia ejercida por el actor del gobierno, pues el grupo de ponentes se basó en lo que el gobierno planteaba; lo que también permite señalar que éste actor contó con capacidad de agencia para lograr persuadir al grupo de ponentes para que entendieran y abordaran el proyecto de Ley desde su misma perspectiva.

En concordancia con lo anterior, en el proceso de elaboración de la Ley 975, la decisión política de los congresistas ponentes, liderados por Mario Uribe, que estaban de acuerdo con la flexibilidad jurídica; se dio con base en las declaraciones hechas por el gobierno, en donde éste resaltaba la necesidad de brindar beneficios que motivaran las desmovilizaciones.

Con base en esto, los ponentes también vieron necesario “acudir a procedimientos especiales que permitan y faciliten la reincorporación a la sociedad de las personas que conforman estos grupos. En tal virtud, se requiere buscar alternativas, entre las cuales se cuentan las vías jurídicas para lograr la consecución y el mantenimiento de la paz”. (Gaceta 221)

4. EFECTOS DE LA DISCUSIÓN Y RESULTADOS DADOS EN LA SANCIÓN DE LA LEY 975 DE 2005

En el presente capítulo, para profundizar y precisar lo señalado en el anterior, se explica lo que aconteció en el debate del proyecto de Ley 211, que finalizó en la aprobación de la Ley de Justicia y Paz; teniendo en cuenta para efectos de éste estudio únicamente dos temas puntuales, que dieron lugar a diferentes planteamientos por parte de los dos grupos de ponentes mencionados anteriormente. Dichos temas fueron: la flexibilidad de penas o penas alternativas y el tratamiento político y no penal a las conductas de las autodefensas. Lo anterior, para comprender los factores del entorno institucional que se reflejan en y explican la sanción de la Ley, y los efectos generados a partir de la discusión dada.

4.1. Flexibilidad de penas o penas alternativas

Hay que recordar que el proyecto de Ley 211 presentado por el gobierno, proponía que el término de penas al que debían someterse los miembros de grupos armados al margen de la Ley era de 5 a 8 años de restricción de la libertad; frente a esta propuesta la respuesta se dividió en dos.

Por su parte, la ponencia presentada para primer debate, por el grupo de ponentes conformado por los senadores Rafael Pardo Rueda, Rodrigo Rivera Salazar y Carlos Gaviria Díaz y los representantes a la cámara Gina Parody, Luis Fernando Velasco y Germán Navas Talero, aclaró que el objeto del proyecto de Ley presentado era “poner fin al conflicto armado y no simplemente permitir la reincorporación de algunos miembros de grupos ilegales a la sociedad”.

Por esta razón, la ponencia de este grupo partía de la “certeza de que un proceso sometido a un marco jurídico ajustado a los estándares internacionales, a los deberes constitucionales del Estado colombiano y a los derechos de las víctimas del conflicto” (Gaceta 77, 2005) contribuiría al logro de la paz.

Así pues, éste grupo argumentó que las penas debían ser más estrictas y de esta manera propusieron que oscilaran entre los 8 y los 10 años, argumentando que era necesario alinearse a lo impuesto por las normas nacionales e internacionales, pues de lo contrario, si se aplicaba efectivamente la rebaja de penas, se iría en contravía de las normas nacionales e internacionales en el sentido que la existencia de una serie de acuerdos internacionales, principios constitucionales y Leyes de la República, exigían al Estado colombiano promover una legislación rigurosa, que garantizará los derechos a la verdad, justicia y reparación; derechos que no se aseguraban con las penas alternativas que se estaban contemplando.

Lo anterior, tal y como lo señala María Paula Gómez, investigadora de la Fundación Social, en su “*Compilación de instrumentos internacionales, doctrina y jurisprudencia sobre justicia, verdad y reparación*”:

Particularmente, (el Estado) está obligado a cumplir los lineamientos y directrices que se sustentan en tratados y convenios de derechos humanos, derecho internacional de los derechos humanos y derecho penal internacional que han sido ratificados por el país. Así mismo, en cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la OEA y del mandato consagrado en el artículo 93 de la Constitución Política, debe considerar la interpretación jurisprudencial de las normas pertinentes de la Convención Interamericana de Derechos Humanos realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual conforma el conjunto de requerimientos mínimos de justicia para el Estado. (Gómez, 2005, pág. 14)

Así pues, la decisión de este grupo de ponentes de optar por una propuesta que incluyera un poco más de tiempo de restricción de la libertad, como se dijo en el capítulo anterior se apoyó en los aspectos del entorno institucional que establecían la necesidad de que la propuesta tuviera en cuenta las normas nacionales e internacionales.

Por otra parte, la ponencia de los senadores Mario Uribe, Claudia Blum de Barberi, Ciro Ramírez, José Renán Trujillo, Luis Humberto Gómez Gallo, Germán Vargas Lleras; estaba de acuerdo con la propuesta de que la pena fuera entre 5 y 8 años de privación de libertad y argumentaron su posición en lo indispensable que era establecer penas más flexibles, pues afirmaron que:

la presencia de grupos armados organizados al margen de la Ley (...) hace necesario e inaplazable acudir a procedimientos especiales que permitan y faciliten la reincorporación a la sociedad de las personas que conforman estos grupos, contribuyendo a lograr la pacificación del país. En tal virtud, se requiere buscar alternativas, entre las cuales se cuentan las vías jurídicas para lograr la consecución y el mantenimiento de la paz. Paz que el constituyente de 1991 consagró como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento razón por la que se erige en el gran propósito nacional y objetivo central del Estado Social de Derecho que nos rige. (Gaceta 221, 2005)

La decisión de esta ponencia liderada por Mario Uribe, que apelaba por mayor flexibilidad a la hora de imponer las penas se apoyó en la necesidad de darle incentivos a los grupos de autodefensas para que dejaran las armas y se ampararan en el proceso de paz.

Ahora bien, mientras los congresistas en el debate dejaban en claro lo que consideraban frente a las penas que debían establecerse, el 19 de febrero se convocó a una reunión en casa presidencial, a la cual acudieron el Ministro Pretelt, el Comisionado para la paz, Luis Carlos Restrepo y los congresistas ponentes -incluidos los que estaban en desacuerdo.

El propósito de dicha reunión como lo dejaron saber los congresistas y el gobierno en declaraciones a medios de comunicación, no era otro que acordar la base para la discusión del proyecto presentado por el Ejecutivo, teniendo en cuenta que también se tomarían elementos incluidos en otros proyectos, relacionados con el tema.

En la reunión también se discutieron las penas y beneficios que se le otorgarían a las autodefensas, allí el Presidente Uribe dejó claro, que estaba de acuerdo en establecer una pena mínima para los autores de delitos atroces, como incentivo para que se incorporaran a la vida civil y así avanzar en términos de seguridad y paz.

De estas reuniones en casa presidencial, se puede observar que como resultado la agencia del gobierno logró definir elementos propios del articulado de la Ley, limitando lo propuesto por aquellos que se oponían a la manera en la que el gobierno concebía su iniciativa y esto repercutiendo en que la voluntad del Ejecutivo prevaleciera sobre la del Legislativo.

Finalmente, después del debate dado la sanción final de la Ley, estipulaba la privación de la libertad por un tiempo mínimo de 5 años y máximo de 8; lo cual se apoyó en la necesidad de conferir beneficios, pues estos estaban cimentados en la alternatividad de penas para quienes -en palabras del gobierno- tuvieran voluntad de paz y dejaran los grupos armados:

Para el gobierno nacional el asunto es claro: los miembros de grupos armados al margen de la Ley, responsables de delitos no indultables ni amnistiables⁷, pero que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional, deberán responder judicialmente por sus acciones, siendo posible, otorgarles beneficios, de acuerdo con su esfuerzo por consolidar la convivencia pacífica (...) dicho beneficio consiste en la posibilidad de gozar de la suspensión condicional de la pena una vez purgado un período básico de privación efectiva de la libertad y haber cumplido los compromisos impuestos por los jueces (Pretelt, 2005).

En relación con la rebaja de penas, es interesante analizar que la capacidad de influencia del gobierno logró dos efectos en la discusión y aprobación de ésta propuesta. Primero, a pesar de que habían dos posiciones en torno a lo que debía contener el marco jurídico; la ponencia de quienes exigían mayor rigidez jurídica para aquellos que hubiesen violado los derechos humanos, opuesta a la propuesta de gobierno, finalmente no se tuvo en cuenta en lo aprobado.

Segundo, en la sanción de la Ley, los ponentes liderados por Pardo, terminaron pasando por alto las directrices nacionales e internacionales, pues al final, su propuesta establecía penas de cinco (5) a diez (10) años, contrarias a lo que dictaba la normatividad nacional e internacional.

Es decir, no contenía las directrices nacionales e internacionales, en el entendido de lo señalado por la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), al mencionar que

penas tan bajas como estas, contradice el principio de la proporcionalidad de las

⁷ En este punto, es necesario aclarar que aun cuando el gobierno manifestó que se aplicaría la Ley y sobretodo se aplicarían las directrices judiciales respectivas a aquellos que estuvieran involucrados en delitos no indultables ni amnistiables; para muchos actores esta voluntad del gobierno no era suficiente, dado que se necesitaba rigurosidad judicial con aquellos que hubiesen violado los derechos humanos, como las autodefensas.

penas como es contrario a la obligación internacional del Estado de sancionar las graves violaciones de derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra con penas apropiadas a la gravedad de estos delitos. La imposición de sanciones irrisorias, en desprecio del principio de proporcionalidad de las penas, constituye una forma reconocida de impunidad bajo el Derecho Internacional.

La misma Comisión, señala que penas que comprendieran poco tiempo de cárcel, como la que proponía tanto la propuesta del gobierno, como la propuesta de los ponentes que liderados por Rafael Pardo, contrastaba con las penas privativas de libertad que la legislación colombiana en su código penal establecía claramente:

La pena alternativa prevista por la Ley de Justicia y Paz contrasta con las penas privativas de libertad previstas por la legislación penal colombiana: toma de rehenes, de quince (15) a veinte (20) años; prostitución forzada o esclavitud sexual, de diez (10) a dieciocho (18) años; desplazamiento forzado de población civil, de diez (10) a veinte (20) años; desaparición forzada, de veinte (20) a treinta (30) años; secuestro, de doce (12) a veinte (20) años; tortura, de ocho (8) a quince (15) años; homicidio, de trece (13) a veinticinco (25) años; y homicidio con fines terroristas, de veinticinco (25) a cuarenta (40) años. (Comisión Internacional de Juristas, 2006)

Todos los delitos señalados por la Comisión Internacional de Juristas habían sido violados por varios de los miembros de grupos de autodefensas armados ilegalmente, lo que implicaba que estos debían ser juzgados y castigados con las penas que se mencionan.

Este segundo efecto, se puede explicar en razón de que el gobierno había logrado que la necesidad que él veía que se debía suplir, fuera un entendido que sin importar las diferencias estaba claro para las diversas perspectivas. Pues para todos la paz era una necesidad que debía atenderse, tal y como lo dejaron ver las declaraciones hechas por los distintos actores en las que se dejó en claro la importancia de alcanzar la paz, lo que sustentaba la relevancia de abordar un proyecto de Ley como éste y en consecuencia brindar penas flexibles, como incentivos para que las autodefensas se desmovilizaran.

En conclusión, a pesar de que el grupo de ponentes que se opuso al gobierno, insis-

tió en repetidas oportunidades en la importancia de incluir en el proyecto de Ley las normas nacionales e internacionales, finalmente pasó por alto estas directrices, llevando a que - como dijeron actores que tenían la misma objeción- su propuesta violará la obligación del “Estado colombiano de juzgar y castigar a los autores de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra”.

4.2. Tratamiento político y no penal a las conductas de las autodefensas

En paralelo a la discusión de las penas, en el debate se incluyeron nuevas ofertas para los miembros de grupos armados al margen de la Ley, como ya se dijo, constituyéndose estas en beneficios para los miembros de dichos grupos, logrando así persuadirlos para que dejaran las armas. En relación con ese punto, surgió la propuesta de darle tratamiento político y no penal a las conductas de las autodefensas, lo que suponía que el hecho de haber conformedo y pertenecido a grupos organizados al margen de la Ley, se viera como un delito político.

La propuesta de darle un tratamiento diferente a la conducta de los grupos de autodefensas, surgió y fue incluida en medio del debate por el grupo de ponentes liderados por Mario Uribe, quienes en su ponencia afirmaban que:

la pertenencia y conformación de grupos de autodefensa quedara consignado como una de las modalidades del delito de sedición, de manera que las características propias de los delitos políticos se aplicarían también a las autodefensas (no-extradición, no inhabilidad para acceder a cargos públicos, asilo político en otros países e indulto y amnistía para delitos conexos con el delito político, siempre y cuando no fueran delitos de lesa humanidad) (Fundación Social, 2006, pág. 12)

Por otra parte, el articulado de la segunda ponencia -liderado por Rafael Pardo- no incluía el juzgar a las autodefensas desde la modalidad de los delitos políticos; pues ellos una vez más cobijados por las distintas intervenciones que se hicieron en relación al proyecto y que se detallan en seguida, estuvieron en desacuerdo con tal propuesta.

El director de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michael Frühling, manifestó su inconformidad frente a la eventualidad de que se juzgaran a los miembros de grupos armados ilegales desde la modalidad de delitos políticos, lo que significaba reformar el artículo 468 del Código Penal colombiano que hacía referencia al delito político.

Igualmente, el director en la misma carta que había enviado al Congreso en la que manifestaba su preocupación por la aprobación de la Ley en los términos que se estaba planteando, pedía atención en referencia al tratamiento de las autodefensas como delincuentes políticos.

La inconformidad del representante de Naciones Unidas versaba en que sancionándose el delito político, se violaba las normas nacionales e internacionales, en consecuencia que esto daba paso a la no extradición de los miembros de grupos armados al margen de la Ley, toda vez que éste era un beneficio que se otorgaba al darles dicho tratamiento, lo que también incumplía los acuerdos internacionales suscritos por Colombia⁸.

En la discusión del proyecto esa propuesta se eliminó, sin embargo, después en otro debate del proceso, los ponentes Mario Uribe, Claudia Blum, Germán Vargas, José Renán Trujillo, Luis Humberto Gómez Gallo, Ciro Ramírez, Roberto Camacho, Armando Benedetti, José Luis Arcila, Oscar Arboleda Palacios, Iván Díaz Mateus y Germán Varón presentaron la iniciativa de apelar los artículos 61 y 64 que se habían eliminado en los debates de las comisiones primeras, los cuales otorgaban estatus político al delito de conformar grupos de autodefensa.

Adicionalmente a lo que Naciones Unidas manifestó, se dio el 4 de abril de 2005, otra reunión en Casa de Nariño, así como lo registró el diario El Colombiano, en dicha reunión “se estudió la aprobación del articulado del proyecto de Ley y se examinaron a

⁸ Para Estados Unidos, quien vendiera droga a ciudadanos de ese país y exportará droga violaba sus leyes y debía ser procesado por la justicia de estadounidense; acciones que habían llevado a cabo varios de los miembros de las autodefensas.

fondo los artículos más polémicos del proyecto como el 20 y el 64⁹. Al final de la reunión los parlamentarios expresaron que los acuerdos se habían logrado y que se esperaba que el proyecto siguiera adelante” (Fundación Social, 2006, pág. 166).

Después de esto, en el proceso de aprobación del proyecto de Ley se negó el artículo 64. En el momento en que se estaba negando ese artículo, varios de los congresistas empezaron a abandonar el recinto del Congreso, frente a lo cual el Ministro, reaccionó parándose en la salida del salón para evitar que se fueran, por cuanto a consideración del gobierno era importante juzgar a las autodefensas desde la modalidad de delitos políticos, concediendo así incentivos.

Finalmente, después de todo lo acontecido, se sancionó el artículo que incluía el delito de sedición -el cual contiene el delito político, llevando así a comprender y condenar la conformación o pertenencia a grupos organizados al margen de la Ley como un delito de rebelión, como lo manifiesta el artículo de la Ley 975. (Ver anexo N. 3).

Sin embargo, al sancionarse el artículo que contenía el delito político, se dejó en claro que éste beneficio se les otorgaría con la salvedad de que los miembros de grupos de autodefensas no se beneficiarían en materia de no-extradición y de posibilidades de hacer carrera política posteriormente se ejecutará la sentencia, pues se entendía que estos dos beneficios, se incluían al aplicarles el delito político.

Esto como respuesta a que desde el momento en que se dio la posibilidad de eliminar la extradición para miembros de grupos armados al margen de Ley, Estados Unidos a través de su embajador en Colombia señaló que el Congreso estaba en la obligación de aprobar una Ley que a través de su articulado cumpliera con los tratados previamente ratificados entre ambos países, pues estos no podían ser violados.

Lo que permite explicar que se dejará la salvedad de no aplicar la eliminación de la extradición fue un elemento del contexto institucional, es decir, los acuerdos pactados con Estados Unidos que establecían que personas como los miembros de autodefensas que hu-

⁹ Contenia la conformación de grupos de autodefensas como una modalidad del delito de sedición, es decir como un delito político.

bieran violado la normatividad estadounidense, como el haber introducido droga a ese país debían ser extraditados. Esto se entiende como un elemento institucional formal, que siendo un elemento “material y tangible” (Velásquez, 2002) moldeó la eliminación de esta propuesta.

A pesar de la aclaración que se hacía, las autodefensas mediante cierto comunicado manifestaron su preocupación frente a la falta de garantías que había de que no fueran a ser extraditados.

En consecuencia, la propuesta del delito político fue planteada con miras a que esta se convirtiera en un beneficio para los miembros de dichos grupos, con el propósito que haciendo uso de ella, los miembros de grupos armados al margen de la Ley, lograran ser persuadidos para dejar las armas.

Sin embargo, como se explicó, al plantearse esto de esa manera, para ciertos actores se estaba pasando por encima de las normas nacionales e internacionales que le exigía al Estado cumplir con ciertos parámetros normativos para adelantar procesos de paz, lo que al mismo tiempo llevaba a que los derechos a las víctimas de dichas organizaciones fueran violados.

Por último, actores que habían argumentado en repetidas ocasiones la necesidad de incluir en la Ley mayor rigidez jurídica; dejaron claro que presentarían demandas de constitucionalidad ante la Corte Constitucional o demandas ante instancias internacionales, pues para ellos algunas partes de la Ley se hacían incompatibles con lo exigido por el derecho internacional y en últimas violaban el principio de legalidad,¹⁰ el cual el Estado debía tener presente.

De esta manera, la sanción de la Ley trajo consigo el encuentro de las diversas posiciones que apoyaban y estaban en contra del articulado; respondiendo así a las expectativas de las mayorías del Congreso de la República, pero no convenció a los más fuertes defenso-

¹⁰ Este principio consiste en “el conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico de un país (...) es decir, la legalidad no es un conjunto de normas desordenado sino que, se trata de un ordenamiento jerárquico, en el cual unas normas dependen de otras según su importancia” (Kelsen 1979, pág. 135). Tal y como lo explica detalladamente el gráfico. (Ver anexo N. 4)

res de los estándares internacionales¹¹ sobre los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. Pese a sus intentos conciliatorios y a ciertas concesiones del Gobierno frente a quienes se le oponían, las críticas contra la Ley fueron extensas y profundas. (Fundación Social, pág. 183)

Igualmente, en los elementos que se sancionaron en la Ley, la agencia del gobierno persuadió a algunos congresistas de lo importante que era otorgar a través del articulado beneficios a los miembros de grupos de autodefensas que mostraran voluntad de paz; permitiendo todo esto avanzar en la consecución de ella para el país.

Los eventos mencionados en este capítulo, también permiten señalar que las reuniones en Casa de Nariño y la presencia del Ministro en las discusiones desarrolladas dentro del Congreso, claramente dieron cabida a que el Ejecutivo estuviera al tanto de las actividades que se llevaban a cabo durante el proceso legislativo.

Esas mismas reuniones permiten señalar que el gobierno con su capacidad de influencia pudiera incidir en las decisiones de los congresistas a través de la negociación y el acuerdo mutuo al que llegó con estos a la hora de definir lo que debía contener el articulado que se presentaría para los debates, logrando introducir su posición. (Sewel, 1992) (Giddens, 1984)

Al estar el gobierno presente a través del Ministro en las discusiones del Congreso, pudo monitorear el transcurso de la actividad que emprendió y las actividades de los demás que estaban en ese proceso. (Giddens, 1984) Es decir, pudo monitorear el proyecto de Ley que presentó y el desarrollo de actividades de los demás, enmarcadas en las discusiones propias del proceso legislativo.

¹¹ El derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional, le exige a los Estados “investigar, juzgar y condenar a penas adecuadas a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos”, en artículos como los 18 y 24 de la Declaración Americana de Derechos Humanos y en los artículos 1, 2, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todos estos comprendidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

5. Conclusiones

El estudio de caso realizado, permite concluir que en el proceso legislativo que permitió la elaboración y aprobación de la Ley 975 de 2005 se refleja en las posiciones asumidas y decisiones tomadas factores del contexto institucional y la capacidad de influencia de ciertos actores.

Lo anterior, ratificó que a la hora de analizar las acciones y por tanto decisiones de los actores que se encuentran en un contexto determinado y como en el caso que se estudió, que se encuentran en un contexto político no se puede desligar tal análisis de factores que inciden en la manera como se adoptan tales acciones y decisiones.

En concreto, en las decisiones de los actores que estuvieron inmersos en el proceso legislativo que condujo a la aprobación de la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz; estuvieron presentes factores del entorno institucional que rodearon dicho proceso y la capacidad de influencia de algunos actores.

De la misma manera, se deduce que la manera en la que se adelanten los procesos de paz y sobretodo, la normatividad que se pretenda expedir para lo concerniente a dicho proceso, requiere al parecer de una u otra manera de cierta flexibilidad jurídica a la hora de tratar y en especial juzgar a todos aquellos que se acojan a tales procesos.

Esto ha impulsado la adopción de medidas y procedimientos enmarcados en la justicia transicional, la cual ha sido entendida por el Centro Internacional para la Justicia Internacional como una manera especial de asumir la justicia en momentos de importancia para los Estados, que pretenden entrar en un proceso de transición del conflicto; al utilizar dichas medidas y procedimientos se tiene como propósito reparar a las víctimas y obtener así el esclarecimiento de los hechos ocurridos durante el conflicto. La justicia transicional propende porque los derechos de las víctimas sean reconocidos.

En relación a la justicia transicional, se ha manifestado la necesidad de estudiar mecanismos alternativos de justicia y en ese entendido, como lo dice el politólogo colombiano Ariel Ávila se ha afirmado que es posible llegar a compromisos en relación a la cantidad de

años de reclusión y tipos de penas que se deben aplicar en procesos de transición.

Aunque no es una tarea fácil, los procesos de paz hacen que el Estado ceda de una u otra manera en materia de la rigidez jurídica, ante lo cual surge la justicia transicional, puesto que a través de ella se pueden determinar penas menores o sanciones jurídicas distintas a las estipuladas por la justicia ordinaria.

Sin embargo, si bien se ha buscado tener en cuenta la justicia transicional como un elemento que facilite el desarrollo de los procesos de paz y en consecuencia permita alcanzar la paz; de la misma manera y como se dijo repetitivamente a lo largo de la investigación, existe normatividad internacional que regula la forma en la que se deben proteger los derechos humanos y en este entendido, parece que debe haber cierto balance entre dicha normatividad y la justicia transicional, en tanto ésta procura por el reconocimiento de los derechos de las víctimas.

En ese orden de ideas, una vez más la normatividad internacional que regula lo referente a los derechos humanos se constituye en un elemento institucional formal que se debe tener en cuenta y así mismo, da forma a la manera en que el Estado cree las medidas y los procedimientos que se dispongan en la justicia transicional.

Lo anterior, permite mencionar que las normas internacionales ejercen cierta presión sobre los mecanismos que establezca el Estado para pasar de la transición y así alcanzar la paz.

Y esto es así, porque el Estado debe amparar su actuar en principios tales como el principio de legalidad, que establece que “el conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico de un país (...) es decir, la legalidad, no es un conjunto de normas desordenado sino que, se trata de un ordenamiento jerárquico, en el cual unas normas dependen de otras según su importancia” (Kelsen 1979, pág. 135). Así pues, las normas nacionales deben tener en cuenta lo dispuesto por las internacionales.

Ahora bien, la particularidad de que el Estado haya cedido en materia de penas en el proceso de paz con los grupos de autodefensas, también se ha hecho presente en el proceso de paz que el gobierno de Juan Manuel Santos adelanta desde 2012 hasta la actualidad con

las FARC, pues las penas que tentativamente se han determinado en éste proceso también comprenden de 5 a 8 años de restricción de la libertad.

Por otra parte, con la sanción de la Ley 975, se logró que la voluntad del gobierno nacional de crear un marco jurídico para regular los procesos de paz que tuviera en su articulado elementos que incentivaran la desmovilización de miembros de las autodefensas, quedara establecida.

Pero de otro lado, las posiciones de distintos actores que se inclinaban hacia la idea de consolidar un ordenamiento jurídico cuyas penas fueran mayores a lo que se proponían y que a nivel general la Ley no otorgara beneficios, no lograron ser incluidos en la sanción final de ésta. Cabe aclarar que cuando se mencionan dichas posiciones, se está pensando en aquellas manifestadas por actores internacionales y por las víctimas de los grupos de autodefensas.

En razón de ello, las víctimas de las autodefensas tal y como se manifestó desde inicios del trámite de la Ley, no vieron sus derechos garantizados a través del articulado de la misma, llevando a que estas por su parte hicieran uso de otras instancias para lograr ver dicha garantía; en concreto, demandaron a nivel nacional e internacional tanto la actuación del Estado, como lo estipulado en la Ley 975.

Esto claramente dio como resultado que el Estado en años posteriores se viera obligado a través de la Corte Constitucional a declarar inexecutable varios elementos del articulado y los modificara en concordancia con lo estipulado en las normas nacionales e internacionales, tal y como sucedió con la flexibilidad de penas (artículo 70 de la Ley) y con el tratamiento político (artículo 71).

Lo anterior conllevó a que la Corte Constitucional cumpliera un rol importante en relación a la garantía de los derechos de las víctimas, pues las demandas presentadas dieron cabida a que la Corte se pronunciara al respecto y así a través de las sentencias proferidas resolviera las demandas presentadas por las víctimas; actuación que se puede entender como un mecanismo a través del cual las víctimas vieron respuesta a sus requerimientos.

ANEXOS

Anexo N. 1. La Colombia que quiero. Álvaro Uribe Vélez.

La Colombia que quiero

1. Sueño con una Colombia en la que todos podamos vivir en paz, resolver nuestras diferencias pacífica y creativamente, gozar en familia de nuestras carreteras, paisajes y ríos. Sentir con ilusión que nuestra patria nos pertenece y que debemos cumplir seriamente nuestras obligaciones con ella. Una Colombia con autoridad legítima y cero poder para los violentos.

Seguridad democrática

26. Colombia sin guerrilla y sin paramilitares. La autoridad legítima del Estado protege a los ciudadanos y disuade a los violentos. Es la garantía de la seguridad ciudadana durante el conflicto y después de alcanzar la paz.

27. La seguridad será democrática. Para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor.

En busca de la paz

41. Soy amigo del diálogo con los violentos, pero no para que crezcan sino para hacer la paz. Pediré mediación internacional para buscar el diálogo con los grupos violentos, siempre que empiece con abandono del terrorismo y cese de hostilidades. Para el desarme y la desmovilización puede haber todo el plazo que se requiera. Urgencia para el cese de hostilidades, paciencia para los acuerdos finales. Toda la generosidad en la reinserción. Garantías efectivas para el ejercicio político de quienes provengan de los grupos armados; que hagan política sin armas y sin que los asesinen. Que no se repitala experiencia de la Unión Patriótica donde confluyeron dos errores: primero, combinar la política con los fusiles, cuando los argumentos son las únicas armas válidas de la lucha democrática; y, segundo, la falta de mayor determinación por parte del Estado para proteger a los militantes políticos. La agenda temática de la democracia no se debe negociar bajo la presión de los fusiles, pero a quienes los portan se debe ofrecer condiciones para que los abandonen y hagan valer sus ideas en los escenarios de la democracia.

Anexo N. 2. Caracterización del grupo de ponentes para el proyecto de Ley 211 de 2005.

NOMBRE	PARTIDO	COMISIÓN	CÁMARA
Mario Uribe	Movimiento Renovador de Acción Social - Moral	Primera	Senado
Claudia Blum de Barberi	Cambio Radical	Primera	Senado
José Renán Trujillo García	Liberal	Primera	Senado
Luis Humberto Gómez Gallo	Conservador	Primera	Senado
Ciro Ramírez Pinzón	Conservador	Primera	Cámara de Representantes
Germán Vargas Lleras	Colombia Siempre	Primera	Senado
Roberto Camacho Weberberg	Salvación Nacional	Primera	Cámara de Representantes
Armando Benedetti	Liberal	Primera	Cámara de Representantes
José Luis Arcila	Coalición	Primera	Cámara de Representantes
Oscar Arboleda Palacios	Equipo Colombia	Primera	Cámara de Representantes
Germán Varón Cortino	Colombia Siempre	Primera	Cámara de Representantes
Iván Díaz Mateus	Conservador	Primera	Cámara de Representantes

Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de diversos medios de comunicación.

La anterior tabla representa los miembros de la comisión primera tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, que la mesa directiva del Congreso decidió nombrarlos como ponentes para primer debate y que hacían parte de la coalición del gobierno. Es necesario tener en cuenta que este grupo nombrado por la mesa directiva, también estaba conformado por congresistas que se detallan en el del cuadro siguiente; pero que por cuestiones de desacuerdos en las propuestas para presentar la ponencia, optaron por dividirse.

NOMBRE	PARTIDO	COMISIÓN	CÁMARA
Rafael Pardo Rueda	Liberal	Primera	Senado
Carlos Gaviria Díaz	Frente Social y Político	Primera	Senado
Rodrigo Rivera Salazar	Liberal	Primera	Senado
Gina Parody D'Echeonna	Cambio Radical	Primera	Cámara de Representantes
Luis Fernando Velasco	Movimiento Apertura Liberal	Primera	Cámara de Representantes
Germán Navas Talaro	Movimiento Reconstrucción Democrática Nacional	Primera	Cámara de Representantes

Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de diversos medios de comunicación.

De este grupo de ponentes, cabe mencionar que en relación a aquellos que hacían parte del partido liberal se presentó una particularidad importante, pues varios de ellos hacían parte de la coalición del gobierno en un comienzo del cuatrienio 2002-2006, pero dada la inconformidad con la manera en la que el gobierno asumía la propuesta que presentó, optaron por apartarse de la coalición de gobierno. Tal y como es el caso de Rafael Pardo, Rodrigo Rivera.

Ahora bien, Gina Parody no hacía parte del partido liberal, sin embargo le sucedió lo mismo que a los liberales. El resto de los miembros de este grupo, desde un principio hacían parte de la oposición.

Anexo N.3. Articulado de la Ley 975 de 2005.

Articulado de la Ley de Justicia y Paz, que contiene los temas que son importantes para esta investigación:

Artículo 3º:

Alternatividad.

Alternatividad es un beneficio consistente en suspender la ejecución de la pena determinada en la respectiva sentencia, reemplazándola por una pena alternativa que se concede por la contribución del beneficiario a la consecución de la paz nacional, la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas y su adecuada resocialización. La concesión del beneficio se otorga según las condiciones establecidas en la presente ley

Artículo 29:

Pena alternativa.

La Sala competente del Tribunal Superior de Distrito Judicial determinará la pena que corresponda por los delitos cometidos, de acuerdo con las reglas del Código Penal.

En caso que el condenado haya cumplido las condiciones previstas en esta ley, la Sala le impondrá una pena alternativa que consiste en privación de la libertad por un período mínimo de cinco (5) años y no superior a ocho (8) años, tasada de acuerdo con la gravedad de los delitos y su colaboración efectiva en el esclarecimiento de los mismos.

Para tener derecho a la pena alternativa se requerirá que el beneficiario se comprometa a contribuir con su resocialización a través del trabajo, estudio o enseñanza durante el tiempo que permanezca privado de la libertad, y a promover actividades orientadas a la desmovilización del grupo armado al margen de la ley al cual perteneció.

Cumplida la pena alternativa y las condiciones impuestas en la sentencia se le concederá la libertad a prueba por un término igual a la mitad de la pena alternativa impuesta, período durante el cual el beneficiario se compromete a no reincidir en los delitos por los cuales fue condenado en el marco de la presente ley, a presentarse periódicamente ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial que corresponda y a informar cualquier cambio de residencia.

Cumplidas estas obligaciones y transcurrido el periodo de prueba, se declarará extinguida la pena principal. En caso contrario, se revocará la libertad a prueba y se deberá cumplir la pena inicialmente determinada, sin perjuicio de los subrogados previstos en el Código Penal que correspondan

Parágrafo. En ningún caso se aplicarán subrogados penales, beneficios adicionales o rebajas complementarias a la pena alternativa

Artículo 71:

Sedición.

Adiciónase al artículo 468 del Código Penal un inciso del siguiente tenor: “También incurrirá en el delito de sedición quienes conformen o hagan parte de grupos guerrilleros o de autodefensa cuyo accionar interfiera con el normal funcionamiento del orden constitucional y legal. En este caso, la pena será la misma prevista para el delito de rebelión”

Anexo N.4. Pirámide de Kelsen.



Fuente: (Rodríguez, 2008, pág. 294)

Así pues, la elaboración de la Ley 975 tenía que tener en cuenta un conjunto de principios y reglas que sin necesidad de aparecer formalmente en la Ley debían tenerse presentes a la hora de tramitarla, estos a saber eran los tratados y convenios internacionales que abordaban dichos temas y que habían sido ratificados por el mismo Congreso.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. California: University of California Press
- Mény, Y. y Thoenig, J. (1989). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel
- Morgenstern, S., Nacif, B. (2002). *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Muller, P. (2013). *Politiques Publics*. Francia: Presses universitaires de France
- Rodríguez, L. (2013). *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.
- Sewel, W. (1992). *A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation*. Chicago: University of Chicago Press
- Tsebellis, G. (2002). *Veto Players*. New York: Princeton University.
- Velásquez Gavilanes, R. (2003). *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: Javeriana.

Capítulos de libros

- Hay, C. (1995). Structure and Agency. En D. M. Stoker. (1995). *Theory and Methods in Political Science* (Págs. 189-206). New York: Palgrave Macmillan.
- Elder, C., & Cobb, R. (1993). Formación de la Agenda. El caso de la Política de Ancianos. En L. A. Villanueva. (1993) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (Vol. 13, págs. 77-104). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alemán, E. (2006). Policy Gatekeepers in Latin American. En *Latin American politics and society* (Págs. 125-155). Miami: University of Miami.
- Colomy, P (1998). Neofunctionalism and Neoinstitutionalism: Human Agency and Interest in *Institutional Change*. Disponible en:

<http://link.springer.com/article/10.1023/A:1022193816858>

Kreppel, A. (2009). Executive-Legislative Relations and Legislative Agenda Setting in Italy: from *Leggine to Decreti and Deleghe*. (1), (Págs.183-209). Disponible en:

http://www.gla.ac.uk/media/media_140176_en.pdf

Ungar, E. (2003). ¿Qué pasó en el Senado de la República? En Comp. García, M; Hoskin, Gary y Masías, R (2003) *Elecciones, comportamiento electoral y democracia*. (Págs. 115-140) Bogotá: Universidad de los Andes

Zucchini, F. The Legislative. (2005). Agenda Setting Power in a Changing Parliamentary Democracy: The Italian Puzzle. En *The Role of Governments in Legislative* (Pág. 1)

Publicaciones periódicas académicas

Alemán, E. (2008). Coautorías: los empates en el Congreso de Colombia, 2002-2006.

Disponible en:

http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=../data/Revista_No_83/n83a03.pdf

Campbell, J (2002). *Ideas, Politics, and Public Policy*. Disponible en:

http://www.jstor.org/stable/3069233?seq=1#page_scan_tab_contents

Desenzi, L. D. (2004). Legislative Representation and Governability in Brazil: Does Brazilian Democracy Represent its Social Plurality. (1), 1-24. Disponible en: http://www.fespsp.org.br/seminario2013/artigos/IIseminarioPesquisa_ThiagoDesenzi_LiviaLima.pdf

Grajales, J. (2011). El proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre lo político y lo judicial. *Desafíos* (23-II), 149-194. Disponible en <file:///C:/Users/bibliotecaur/Downloads/1805-6476-1-PB.pdf>

Hall, P. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. Disponible en:

http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf

Milanesa, J. (2012). Dinámicas cambiantes de la relación interinstitucional entre el poder Ejecutivo y el Legislativo en Colombia (2002-2006). *Desafíos*, (24-I), 231-271.

Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewFile/2100/1858>

Valencia, L. (2012). La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. México: Universidad Autónoma Metropolitana. *Confines*, (8/16), 11-35. Disponible en: <http://web2.mty.itesm.mx/temporal/confines/articulos16/Ejecutivo-Legislativo.pdf>

Velásquez Gavilanes, R. (2009, febrero). Hacia una nueva definición de políticas públicas. En *Desafíos*, (20), 149-187. Disponible en:

revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377

Publicaciones periódicas no académicas

Ávila, A. (2015). Justicia transicional y procesos de paz. *Las dos Orillas*. Disponible en <http://www.las2orillas.co/justicia-transicional-proceso-de-paz/>

Gobierno y FARC firmaran la paz a más tardar el 23 de marzo. (2015, 23 de septiembre) *El Colombiano*. Disponible en:

<http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/proceso-paz/noticias/presidente-santos-ya-encuentra-habana>

Otros documentos

Adenaur, K. (2013). Trámite legislativo especial. Fundación Konrad Adenauer. Bogotá

Blanco, C (2011). *Análisis de la relación Legislativo-Ejecutivo durante el segundo periodo de Álvaro Uribe Vélez enfocado en el papel de oposición política del polo democrático alternativo (2006-2010)*. (Tesis de pregrado). Recuperada del

Repositorio Institucional de la Universidad del Rosario

Botero, C (2003). Documento de recomendaciones sobre el proyecto de Ley estatutaria No. 85 de 2003-Senado, denominado de alternatividad penal. Fundación Social. Disponible en: <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19155/FCI-2004-6botero.pdf?sequence=1>

Constitución Política de Colombia

Convención Americana Sobre Derechos Humanos Suscrita en La Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos

Federación Nacional de Municipios. Procesos de paz en Colombia. Disponible en <https://www.fcm.org.co/Documents/Historia%20de%20los%20Procesos%20de%20Paz%20en%20Colombia%20MF.pdf>

Corte Constitucional. (2006). Sentencia C-370, Sala Plena. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-620, Sala Plena. Magistrado ponente: Juan Carlos Henao

Frühling, M. (2004) Para lograr la paz en Colombia se necesitan justicia, verdad y reparación. Disponible en:

<http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/po0436.pdf>

Gaceta 43 de 2005

Gaceta 77 de 2005

Gómez, M. (2005). Compilación de instrumentos internacionales, doctrina y jurisprudencia sobre justicia, verdad y reparación. Fundación Social.

Hissenhoven, N. P. (2006). Tramite de la Ley de Justicia y Paz. Bogotá: Fundación Social. ICTJ. ¿Qué es la Justicia Transicional?. Disponible en <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>

Ley 5. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. (1992, junio 17). Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11368>

Ley 599. Por la cual se expide el Código Penal. (2000, 24 de julio). Disponible en:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

Ley 782. Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones.

(2003, diciembre 23). Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6677>

Ley 975. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos

humanitarios. (2005, julio 25). Disponible en

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17161>

O'Donnel, D (2004). Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Disponible en:

<http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/ODonell%20parte1.pdf>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2006). Proceso de Paz con las Autodefensas Informe Ejecutivo. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2258.pdf?view=1>

Puyana, R. (2008). El control legislativo de la burocracia: un estado del arte. Disponible en:

<http://www.redalyc.org/pdf/1002/100220256004.pdf>

Velásquez, C. (2004) Bogotá: El ámbito político en el conflicto armado con las FARC 1990-2006. Disponible en:

<http://www.umng.edu.co/documents/63968/76572/CAVelazquez.pdf>