

# Los perdones judiciales y la construcción de la paz\*

**L**a solución del conflicto armado ha puesto sobre el tapete el problema de las fórmulas jurídicas que pueden ser usadas frente a la insurgencia, a la que muchos consideran como la verdadera delincuencia política del conflicto interno colombiano. Del lado de los que piensan en la solución negociada se esbozan diferentes salidas las cuales tienen por límite los parámetros de la justicia transicional que prohíbe perdones para quienes hayan cometido delitos de guerra o de lesa humanidad.

Ajustándose a los postulados del derecho penal internacional, el “marco legal para la paz” propone varias limitaciones problemáticas para la negociación con la insurgencia, entre ellas, que los “delitos de lesa humanidad” no podrían considerarse como conexos con el delito político y la prohibición de “participar en política” de quienes sean condenados por estos delitos. Esta última, una prohibición que parece ignorar que en la mayoría de los conflictos internos se plantea la negociación con miras precisamente a la posibilidad de que los alzados en armas terminen formando agrupaciones políticas e interviniendo en el libre juego democrático.

**Mario Aguilera**

Investigador  
del Instituto de  
Estudios Políticos  
y Relaciones  
Internacionales (IEPRI)  
Universidad Nacional  
de Colombia

---

\* Para examinar una versión más amplia de este artículo ver: *Análisis Político*, N°76, 2012.



Las mesas regionales de paz constituyen un escenario para que la gente del común exponga sus propuestas para el diálogo entre el Gobierno y las FARC.

Imagen: <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/268462-desafio-despues-de-paz>

Un aspecto que podría resultar favorable para el proceso es que el propio “marco legal para la paz” ofrece la posibilidad de “tratamientos diferenciados” para los partícipes del conflicto interno, criterio que seguramente tendrá que partir de un límite, esto es, precisamente el tratamiento aplicado a los paramilitares, a quienes siendo considerados como delincuentes comunes se les fijaron penas entre 5 y 8 años, y cuya gran mayoría resolverá su situación jurídica haciendo aportes a la verdad mediante el mecanismo extrajudicial de entregar información al Centro de Memoria Histórica.

Por fortuna, las voces del lado de las soluciones parecen ser mayoría, pues desde el propio debate sobre el “marco legal para la paz” se han planteado diversas fórmulas jurídicas, como la suspensión de penas, las penas condicionadas, el “perdón presidencial”, las penas alternativas y las viejas fórmulas de amnistías e indultos. En todo caso, le corresponde al Congreso señalar en su momento los mecanismos y los criterios para aplicar las fórmulas escogidas. Los puntos álgidos serán sin duda el de la participación de los desmovilizados en política y el del establecimiento de parámetros para definir los casos que por sus connotaciones deban ser investigados penalmente para responder los requerimientos de las víctimas del conflicto.

### **Grandes eventos de perdón judicial**

Ahora, cuando se discuten las fórmulas para la negociación, resulta pertinente recordar que Colombia ha sido un país de guerras pero también de reconciliaciones. Tomando alrededor de 200 perdones, entre amnistías e indultos, promulgados en toda la historia colombiana desde su vida republicana, hemos identificado la existencia de siete grandes eventos de perdón en los que con un mismo texto legal o con varios textos complementarios, o por la forma como fueron aplicadas las medidas, se favoreció tanto a delincuentes políticos como a delincuentes comunes. Son siete los procesos de

clemencia, distribuidos cuatro en el siglo XIX y otros tres en el XX (ver Tabla No 1). Debe agregarse que muy seguramente estamos viviendo el octavo gran evento, pues ya se han aplicado medidas frente a los paramilitares y en el futuro próximo se promulgarán las que cobijarán a la insurgencia y a los miembros de la fuerza pública.

Los siete grandes eventos de perdón fueron dictados en contextos históricos muy especiales y con argumentos que relacionan la reconciliación con la posibilidad de refundación del país, la patria o sus instituciones. Así mismo, tienen relevancia por cuanto constituyen una excepción premeditada a la histórica tendencia de aplicar las amnistías o los indultos a los delitos políticos tal como se expresa en los mandatos legales vigentes en cada momento. En esas coyunturas, el perdón del delito común se surtió en dos vías: frente a conductas no relacionadas con las guerras o los conflictos políticos violentos, y frente a las conductas atroces que no deberían ser perdonadas por respeto a las normas del “derecho de gentes”, en el siglo XIX, o al Derecho Internacional Humanitario, en el actual conflicto.

En los siete eventos hay que diferenciar los que llamamos “perdones magnánimos” de los que denominamos “perdones destinados al delincuente político que resultaron favoreciendo la delincuencia común”. Con la primera calificación aludimos aquellos que de manera abierta y generosa definieron que los beneficiarios serían los delincuentes políticos e igualmente los delincuentes comunes, sin trazar mayores restricciones, trámites o verificaciones para obtener el beneficio; nos referimos específicamente a las amnistías e indultos de 1819-1821; 1849; 1854; la de 1863, y la de 1989-1992, en la que aparte de beneficios a delincuentes políticos hubo indultos encubiertos a delincuentes comunes (paramilitares y narcotraficantes).

Con la segunda denominación, distinguimos a los perdones que en sus enunciados establecieron que los beneficiarios serían los delincuentes políticos, pero que cubrieron a delincuentes comunes o a delitos comunes, unas veces porque se modificaron las normas procedimentales, como en la amnistía e indulto de 1907 modificada en 1908, o porque los procedimientos legalmente establecidos

De ninguna manera se puede admitir que se juzgue el conflicto interno como un fenómeno sin historia, como un asunto de unos individuos rotulados como “los violentos”, y que lo que ha sido una consecuencia de diversos procesos y problemas se pretenda convertir ahora en una causa y en la gran tragedia fundadora de todos los males de la sociedad colombiana.



En la coyuntura actual del pueblo afrocolombiano, el desplazamiento forzado y la pérdida de los territorios ancestrales constituyen la más grave violación de los derechos humanos de las comunidades afrodescendientes. *Imagen:* [http://www.manosunidas.org/sites/default/files/editorhtml/07.\\_ninos\\_volviendo\\_de\\_la\\_escuela\\_comunidad\\_tangui.jpg](http://www.manosunidas.org/sites/default/files/editorhtml/07._ninos_volviendo_de_la_escuela_comunidad_tangui.jpg)

ampliaron la cobertura de aplicación a la delincuencia común, tal como ocurrió en la amnistía de 1954.

Frente a estos casos excepcionales de perdón nos preguntamos: ¿Por qué estas medidas rompen con la tradición jurídica y benefician a todo tipo de delincuentes? ¿En qué coyunturas y con qué argumentos se amplían los beneficios del delincuente político a los autores de delitos comunes en las guerras o la violencia política y, en algunos casos, fuera de ellas?

Estos procesos muestran tres tendencias comunes, que podrían presentarse también en el gran evento de negociación que estamos viviendo: a) se dictan luego de largos e intensos procesos de guerra o violencia; b) se expiden en gobiernos políticamente fuertes y por gobernantes con perfil militar; c) Se promulgan en el cierre o la apertura de grandes eventos constitucionales.

De las tres tendencias nos interesa destacar la última. Advertimos que en estos procesos no hubo un simple discurso formal de perdón y reconciliación, sino que también existió la firme intención de inaugurar una nueva etapa del país interviniendo las causas de la violencia. Por esto los perdones generales han estado asociados a la proclamación de nuevas constituciones o de reformas constitucionales, quizá de manera eficaz hasta cuando los problemas eran menores y estos se situaban en la vieja polarización de los dos partidos tradicionales. Sin embargo, es evidente que la constitución de 1991 y los perdones asociados a ese proceso no fueron suficientes para terminar el conflicto y disminuir significativamente la violencia, debido, entre otras razones, a las incongruencias entre las normas constitucionales y el modelo económico, al peso del orden tradicional que terminó en varios ámbitos neutralizando los cambios institucionales y al mismo efecto del conflicto interno que ha profundizado la pobreza.

## Intervenir las causas del conflicto

Sin duda, no puede cerrarse el actual conflicto con los criterios de otras épocas. Pensar ahora en terminar el conflicto y en reducir la violencia y la criminalidad implica tener que reconocer las causas de la misma, los factores que han nutrido el largo conflicto colombiano y los problemas que no solucionó el anterior evento refundacional de la nación (1989-1992). De ninguna manera se puede admitir que se juzgue el conflicto interno como un fenómeno sin historia, como un asunto de unos individuos rotulados como “los violentos”, y que lo que ha sido una consecuencia de diversos procesos y problemas se pretenda convertir ahora en una causa y en la gran tragedia fundadora de todos los males de la sociedad colombiana. De lo que se trata entonces es de promover una nueva reflexión nacional que apunte a remover las fuentes de la violencia asumiendo temas como el modelo económico, la inequidad social, la distribución del ingreso, la concentración de la tierra, la legalización de la droga, el desempleo, etc.


Esperamos que en el futuro inmediato, y con la participación de las fuerzas sociales y los grupos políticos proclives a la negociación, se haga más intensa la necesidad de darle fin al conflicto, sin perder la oportunidad de construir un sueño de futuro incluyente que permita sentar las condiciones para una paz duradera y para una sociedad con menores índices de delincuencia. 

Tabla 1 · Las coyunturas del perdón a delinquentes políticos y comunes

EVENTO N°1: 1819 - 1821							
año	medida	autoridad	delitos	beneficiarios	trámite	obligaciones	conductas (o personas) excluidas
1819	Indulto	Congreso de Angostura	Políticos y comunes	Todos los presos o arrestados en las cárceles públicas o cuarteles y todos los desertores del ejército de la república y los españoles europeos, que además conservarán sus distinciones y clases.	Los desertores deberán presentarse en el término de dos a cuatro meses ante la autoridad civil o militar.		"Espionaje, conspiración contra la Patria cometida en el territorio libre, homicidio voluntario y sodomía", y delitos cometidos después de este decreto.
1820	Amnistía	Francisco de Paula Santander <sup>2</sup> . Vicepresidente.	Políticos y comunes	Todos los habitantes de la provincia de Antioquia, prófugos y enemigos, sea cual sea su falta.			
1821	Indulto	Congreso de Cúcuta <sup>3</sup>	Políticos y comunes	Todos los Colombianos, con motivo de la instalación del congreso de Cúcuta.			Homicidio, falsificación de moneda, malversación de caudales públicos, rapto, hurto, bestialidad, sodomía y "desafío".





EVENTO N°2: 1849							
1849	Amnistía e Indulto	Tomás Cipriano de Mosquera4. Presidente.	Políticos y Comunes	A los granadinos de nacimiento comprometidos en los trastornos políticos ocurridos hasta 1842, y a los que hayan atentado contra la paz pública hasta el 1° de junio de 1847. También a todos los delincuentes comunes de cualquier naturaleza hasta el 20 de abril de 1843, fecha en que se sancionó la constitución política. Comprende también a los reos sentenciados y rematados por este tipo de delitos.	Los beneficiarios de este indulto y amnistía no necesitan salvoconducto ni pasaporte para regresar al país.		
EVENTO N°3: 1854							
Mayo 1854	Indulto	José María Melo. Jefe del Gobierno Provisorio5.	Políticos	Todos los miembros del ejército, o particulares [del bando de los Gólgotas], que de cualquiera manera, por voluntad propia o por sugerencias extrañas, hayan hostilizado al Gobierno inaugurado en la capital de la República el 17 de abril próximo pasado.	Los interesados deben presentarse en 15 días ante los gobernadores, alcaldes o autoridades de su lugar de residencia.		Los generales y jefes del ejército que continúen en las filas enemigas.  "Los generales, jefes y oficiales, individuos de tropa o particulares que habiendo servido al gobierno, hayan cometido el infame delito de traición, pasándose a servir al enemigo, o incorporándose en sus filas".
Julio 1854	Indulto	José María Melo. Jefe supremo del Gobierno Provisorio 6.	Comunes	Todos los reos sentenciados a presidio por un termino mayor de seis años, que sufren su condena en los respectivos establecimientos de castigo.	Para ser beneficiarios deben presentarse antes de 60 días contados desde la fecha de este decreto ante el Gobierno supremo.	La conmutación de la pena esta supeditada al destierro fuera de la República, por el término de dos años.  Deben presentarse dos fiadores que respaldarán con una multa de 1000 pesos la condición de expatriación del beneficiario.	Aquellos reos que se nieguen a salir de la República o regresasen antes del tiempo establecido por el decreto.
Sep. 1854	Indulto	José de Obaldía. Vicepresidente7.	Políticos	"Los individuos [del bando Draconiano ó melista] que habiendo cometido alguno de los delitos contra la Constitución o contra la tranquilidad y el orden público, no se hallen sometidos a las autoridades legítimas de la República a la fecha del presente decreto"	Para acceder a la gracia deben presentarse antes del 5 de octubre próximo ante el gobernador de la provincia.		Los que hayan obrado como cabecilla, jefes, oficiales y empleados principales, entre los delincuentes.  Los que hayan tomado parte en el delito siendo empleados públicos, ya del Gobierno general, ya de los gobiernos municipales o de las provincias.

Oct. 1854	Ampliación de Indulto	José de Obaldía. Vicepresidente <sup>8</sup>	Políticos	"El indulto concedido por el artículo 2° del decreto expedido en 20 de septiembre próximo pasado, se hace extensivo a todos los individuos que habiendo estado en armas contra el Gobierno, hayan pasado a prestar sus servicios en las fuerzas constitucionales después del 5 del corriente, y a los que estando actualmente en armas contra el Gobierno pasaren a prestar sus servicios en las mismas fuerzas constitucionales, antes que el cuartel general de alguno de sus ejércitos se establezca en la provincia de Bogotá".			"Los cabecillas, jefes o autores principales del motín del 17 de abril, o de algunos de los trastornos públicos que han seguidos a aquel crimen"
EVENTO N°4: 1863							
1863	Amnistía e Indulto	Tomás Cipriano de Mosquera. Presidente <sup>9</sup>	Políticos y comunes.	Todos los reos, detenidos, o arrestados por "errores políticos, delitos comunes o juicios de responsabilidad como funcionarios o empleados públicos".	Deberán ser puestos en libertad inmediatamente.	El beneficiario deberá mantenerse lejos de cualquier hostilidad al Gobierno general o al de cualquiera de los Estados.	Los ministros del culto y demás eclesiásticos que no se hayan sometido a los decretos del Gobierno.
EVENTO N°5: 1907 -1908							
1907	Amnistía e Indulto (Ley 27)	Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa <sup>10</sup> .	Políticos y comunes	Los militares que al servicio del Gobierno o de la revolución hayan cometido los delitos mencionados en las últimas guerras civiles	Se pondrá en libertad inmediata al beneficiario con la debida constancia en el expediente. Así mismo, en caso de duda, el funcionario remitirá el caso en consulta al superior respectivo para que este decida si el delito esta o no contemplado dentro de la gracia.	Los beneficiarios deben responder por daños y perjuicios hechos a particulares.	Delitos que se castiguen con pena de muerte en el código penal.
1908	Amnistía e Indulto . (derogación de la ley 27 de 1907)	Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa <sup>11</sup> .	Políticos y comunes	Los militares que al servicio del Gobierno o de la revolución hayan cometido los delitos mencionados en las últimas guerras civiles.	"Las autoridades que conozcan de los procesos, dictarán inmediatamente auto de prescripción, pondrán en libertad al procesado y dejarán en el expediente la debida constancia".	Los beneficiarios deben responder por daños y perjuicios hechos a particulares. Es indispensable el carácter militar del sindicado en tiempo de la comisión del delito.	
1908				"Esta gracia comprende especialmente a Daniel Escobar, reo convicto y castigado por el célebre crimen de Aguacatal (Antioquia)".	"Así mismo se declaran prescritas las penas impuestas o imponibles por delitos comunes perpetrados con anterioridad al año de 1875". [En este punto queda modificado el decreto 27 de 1907 que exceptúa delitos comunes castigados con pena de muerte por el código penal].		

EVENTO N°6: 1954.							
1954	Amnistía e Indulto.	Teniente General Gustavo Rojas Pinilla. Presidente12.	Políticos.	Todo aquel involucrado en los delitos anteriores, cometidos con anterioridad al 1 de enero de 1954.	Realizar una petición para la gracia en un plazo de 30 días después de publicado el decreto, ante una autoridad civil o militar. Será el Juez o el tribunal que haya proferido la sentencia el encargado de ordenar la libertad incondicional del reo.	No reincidir en el delito mínimo en un periodo de tiempo de 3 años; de lo contrario, el sindicato perderá la gracia recibida.	"Delitos cuyos caracteres de atrocidad revelen una extrema insensibilidad moral".  Desertores militares.
EVENTO N°7: 1989 -1992							
1989	Indulto, cesación de procedimiento y auto inhibitorio. (Ley 77)	Congreso de Colombia13.	Rebelión, sedición, asonada y delitos conexos con los anteriores.	Todos aquellos que formen o hayan formado parte de una organización rebelde.	El interesado debe solicitar la gracia directamente o por medio de un apoderado, mediante escrito dirigido al Ministerio de Justicia, en un lapso de seis meses luego de publicado el decreto.	Se hará efectivo cuando a juicio del Gobierno Nacional (dejación de armas en términos de la política de reconciliación), la organización rebelde haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil.	Se exceptúa del Indulto a los guerrilleros que hubieren cometido homicidios fuera de combate, con sevicia o que hayan colocado a la víctima en estado de indefensión, que hubieran participado en actos de ferocidad y barbarie o que pertenecieran a organización terrorista.
1991	Amnistía e Indulto. (Ley 0213)	Cesar Gaviria Trujillo. Presidente	Rebelión, sedición, asonada, conspiración, y los conexos con estos.	"Los nacionales colombianos autores o cómplices de hechos constitutivos de delitos políticos, cometidos antes del 22 de Enero de 1991". (Movimiento 19 de Abril, Ejército Popular de Liberación, Comando Quintín Lame y Partido Revolucionario de los Trabajadores).	Los interesados deben solicitar la gracia en un término de seis meses, y esta deberá manifestar claramente la voluntad de la reincorporación a la vida civil.  Le corresponderá a los Tribunales Superiores y al Tribunal de Orden público dictar auto inhibitorio correspondiente una vez haya recibido del Ministerio de Justicia el expediente respectivo junto con la certificación que acredita el cumplimiento de las condiciones previstas.	Demostrar inequívocamente "la voluntad de reincorporación a la vida civil, la cual implica por parte de la respectiva organización rebelde y por sus miembros la desmovilización y la dejación de las armas en los términos y condiciones de la política de paz y reconciliación del gobierno Nacional".  Responder por los perjuicios causados a particulares.	
1990-1991	Suspensión de la sentencia. Rebaja de Pena	César Gaviria. Presidente 15	Comunes [Concierto para delinquir, porte ilegal de armas, delitos varios.]	Los que confiesen delitos, se presenten voluntariamente ante las autoridades y denuncien bienes ilícitos.	Regulado por lo decretos 2047, 2147,2372,3030 de 1990		
1992	"Beneficios Especiales" "No ser sometidos a investigación o acusación por los hechos que declare"	César Gaviria. Presidente 16.	Comunes	Quienes realicen declaraciones eficaces que conduzcan a la identificación de autores o partícipes de delitos.	Regulados por el decreto 1833 de 1992.		