

EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 192 DE 2012 Y SUS IMPLICACIONES POLÍTICAS.

SENADOR JUAN FRANCISCO LOZANO RAMÍREZ*.

Les agradezco mucho la invitación para estar aquí el día de hoy. Me honra muchísimo y les digo que concurro más en condición de alumno que de panelista, después de escuchar las muy brillantes intervenciones de todos los que han hecho uso de la palabra. Y, precisamente, porque es esa la condición esencial, es que pido su venia para apartarme de cualquier texto escrito porque creo que las reflexiones que se han hecho en materias jurídicas son absolutamente esclarecedoras y oportunas y también porque creo que, para efectos de este panel, como quiera que se me pedía que hiciera una referencia a los asuntos políticos referidos a este debate, me han suscitado una serie de reflexiones adicionales las intervenciones que, a riesgo de ser un poco deshilvanado, quiero en todo caso compartir con ustedes.

Con una advertencia adicional: no había advertido el país que se adelantaban unos diálogos exploratorios con las FARC cuando fue convocado este panel, mucho menos que el Señor Presidente de la República iba a reconocer que así sucedía. Estábamos en el momento de la convocatoria al panel con una intervención del Señor Presidente de la República el siete de agosto del 2010, en la que dijo que esperaba que pudiéramos avanzar en la consecución de una paz perdurable pero que, en todo caso, había unos inamovibles

* Abogado de la Universidad de los Andes y periodista; fue Alto Consejero Presidencial (2004-2006) y Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2006-2009). El texto se corresponde con la transliteración, revisada por la Dirección, a cargo del Egresado de la Escuela de Derecho y Monitor adscrito al Departamento de Derecho Penal, Luis Camilo Pérez Duarte.

que estaban referidos a que las organizaciones terroristas cesaran en su accionar contra el pueblo colombiano, en palabras del Presidente JUAN MANUEL SANTOS, no mías, donde expresó, también, que era una condición inamovible que cesaran el reclutamiento de niños, el secuestro y la actividad narcotraficante, de manera que las notas iniciales tenían una perspectiva distinta.

Y lo digo porque estas últimas horas me llevan a reforzar unas convicciones que desde hace mucho tiempo he tenido y es que este conflicto, que ha desangrado a Colombia, parte de unas especificidades y particularidades que tienen las FARC que hacen nuestro conflicto y, por ende, nuestro debate sobre el fuero militar, único en el mundo: primero, es que es el conflicto más viejo, el más largo porque es la única guerrilla narcotraficante que ha logrado trascender los años moviéndose de cualquier ejercicio ideológico o político a un negocio puramente criminal de salvajes y asesinos; y, segundo, porque ha tenido una batería jurídica, que le ha permitido construir un entramado legal que terminó por enredar al Estado colombiano, por sacrificar la capacidad y la legítima vocación de defensa que tenemos los colombianos en nuestra Fuerza Pública.

Y cuando uno ve en conjunto lo que ha sucedido los últimos dos años, necesariamente tiene que volverle a poner unas marcas de interrogación a lo que pasó en la discusión sobre el fuero penal militar porque son muchas señales que a lo largo de este tiempo en el que pensábamos que estábamos en el marco del discurso del siete de agosto, y venían adelantándose unos diálogos que no conocíamos, que se han venido generando para efectos del ordenamiento jurídico colombiano. Cuando el Coronel AYALA mencionaba el Proyecto que presenté para que se pueda aumentar la capacidad ofensiva del Estado colombiano frente a las BACRIM, nos encontramos frente a un problema análogo al del fuero militar y es que tenemos unas normas que no se aplican, que no se cumplen; por supuesto que, cualquier colombiano o cualquier analista de la capacidad ofensiva de las BACRIM que, al igual que las FARC, son narcotraficantes, evolucionados con uno u otro rótulo, con uno u otro uniforme; conocida su capacidad legal, conocido el arsenal de que disponen en sus AK-47, en todos sus fusiles, en todas sus armas largas, en todas sus ametralladoras, en todos sus morteros, en todas sus lanzagranadas, uno entiende que tienen la vocación de desestabilizar al Estado, y que sería legítima la actuación de la Fuerza Pública y, en particular, del Ejército o de la Fuerza Aérea.

Pero como hemos ido evolucionando a un sistema que vulnera, de manera muy grave, el conjunto de garantías para la defensa de los hombres y mujeres de la Fuerza Pública, a lo que estamos llegando es a someternos a un sistema de juzgamiento que se aplica a personas a quienes, cumpliendo su deber y dentro del marco de las normas nacionales e internacionales que se aplican a esas conductas, los vamos a terminar poniendo en el riesgo de que mañana los condenen. Por eso presenté el Proyecto, porque creo que es necesario brindar una garantía para que estas acciones, cualquiera que sea su nombre, hoy BACRIM, mañana cualquier grupo criminal organizado con esa capacidad ofensiva, pueda autorizarse a nuestra Fuerza Pública legítima su accionar.

Pero eso se parece mucho a los que nos pasó con la inaplicación del artículo 221 de la Constitución, que es absolutamente diáfano y absolutamente claro, y no se aplica y no se cumple; y, con un Convenio suscrito entre el Ministerio de Defensa y la Fiscalía, se terminó generando una situación también única en el hemisferio: semejante plomera, semejante guerra, semejantes criminales que tenemos que enfrentar y el Ejército colombiano sin fuero. Esa es una situación absolutamente inimaginable porque terminamos nosotros renunciando a lo que definió el constituyente de 1991 con el artículo 221 que es contundente y categórico.

Dentro de ese marco, cuando se debatía la fallida y afortunadamente sepultada Reforma a la Justicia, se incorporó tardíamente un artículo para incorporar una solución al problema que estaba planteando ese problema de la Fiscalía. Muchos sostuvimos y sostenemos, que bastaría con que el Convenio existente se elimine, bastaría, estoy convencido —y así lo he dicho en privado y en público— que cualquier Gobierno, éste y cualquiera lo puede, mediante un acto administrativo: como se suscribió se deshace; el Gobierno, sin embargo, ha decidido esperar un pronunciamiento de la Rama Judicial. Se introduce el proyecto de fuero y comienza, para cumplir con el tema que se me ha indicado, un muy interesante pulso político en relación con el tema del fuero. Yo soy absolutamente respetuoso de todas las fuerzas políticas legítimas de mi país, pero quedó claro que en Colombia, más allá del rótulo que cada congresista tenga en su aval, hay hoy dos grandes tendencias: una, con congresistas en distintos partidos, en la que me incluyo, quienes queremos que, para garantizar el imperio del Estado de Derecho, la seguridad impere en todo el territorio nacional como un principio tutelar para permitir el

florecimiento del empleo, de la prosperidad, y del desarrollo y de la política social a partir de unas convicciones que le devolvieron al país una viabilidad como nación, en función de la aplicación en el poder del pensamiento de ÁLVARO URIBE VÉLEZ; y, otro sector, que tiene una visión —respetabilísima— pero distinta.

Nosotros creemos que Colombia ha debido aprender de unas lecciones en las que, después de la mutación hacia organizaciones narcoterroristas en las guerrillas, hay una ruta para recuperar a Colombia y es la de una política de seguridad clara, firme y contundente, respetuosa —por supuesto— de los Derechos Humanos, pero garante de la vigencia del Estado de Derecho en todo el territorio nacional. Y hay otra visión que piensa que esa es una aproximación guerrerrista, dañina frente a la convivencia legítima del país. ¡Y ese es un debate muy extenso, que no es el de este panel, pero le da el marco!

El fuero militar es una garantía orientada a que las instituciones legítimas del país tengan su vigencia en la medida en que residen en la capacidad de la Fuerza Pública de defendernos a todos y, sin el fuero, esa capacidad se anula, se limita, se restringe o se extingue. Cuando, ante la decisión de no revocar el convenio con la Fiscalía y en la larguísima sucesión de casos dramáticos que vivieron quienes vistieron los uniformes del país defendiéndonos a todos, parecía necesario introducir ese artículo que le diera alcance al artículo 221. Y era un artículo que reproducía en su esencia el principio del 221 pero que suscitó una enorme controversia, como quiera que algunos advirtieron que podría entrañarse impunidad y abuso del fuero en la aplicación del artículo que se discutía. Siempre lo hemos dicho, fuero no puede ser impunidad —lo que acaba de señalar el Coronel AYALA—, lo compartimos hasta la médula. Cuando alguien viste el uniforme de Colombia para defendernos a todos, merece todo el respeto. Cuando alguien abusa de ese uniforme merece las más severas condenas. Por supuesto, no sólo tienen que señalarse como inaceptables estas conductas sino condenarse con la mayor severidad, pero lo que es indispensable es que la institución del fuero tenga esa capacidad, esa vocación de generar esa garantía.

Con la mayor votación en toda la legislatura se aprueba con presencia de los Señores Ministros de Defensa y de Justicia, y con la cúpula militar sentada en primera fila, este primer artículo de la primera reforma. El equipo del Ministerio de Defensa nos mandaba

unos muy suculentos platos para que no se desintegrara el quórum, que es una práctica perversa que existe en la actividad legislativa, absolutamente inaceptable frente a la cual deberíamos todos reaccionar: ¡cuando llega sopita caliente y pastica del Tequendama es porque hay un Proyecto que le interesa al Gobierno! A la salida nos daban las gracias: “*gracias Senador, en nombre de la Fuerza Pública, se lo agradecemos*”, “*gracias Senador, los soldados del país se lo agradecen*”. Cuando de pronto un domingo nos notificaron por televisión: “*que no, que se había perdido el esfuerzo y que las felicitaciones no venían a lugar porque un muy importante funcionario del Gobierno había ido, quizás a los EE.UU, y que se preparaba una visita a Washington; que venía un hombre muy importante en nuestro hemisferio, que es JOSÉ MIGUEL VIVANCO y que más bien ese Proyecto, que con tanto entusiasmo habíamos aprobado, había que sacarlo del Ordenamiento*”.

Cuando yo vi eso, pensé que estaba teniendo alguna dificultad en la comprensión televisiva, tantos protagonistas de nuestra tele, realities, dije: “*¿será que aquí hay alguna cosa que entiendo?*” ¡No! El mismo Gobierno que nos pidió que aprobáramos el Proyecto, el mismo Gobierno que nos abrazó y nos felicitó y dijo que gracias, el mismo Gobierno que nos dijo que eso interpretaba la necesidad y el querer de los soldados, nos estaba diciendo que todo estaba mal, que teníamos que volver a empezar porque ese proyecto no convenía. Yo respeto profundamente al Ministro de Defensa y respeto a quien era el Ministro de Justicia en esa época, son sin duda hombres de bien. Pero lo que ahí sucedió resultaba insólito: que el Gobierno del Presidente JUAN MANUEL SANTOS que había pedido de manera clara que se votara ese primer Proyecto, luego dijera que había quedado mal, provocó por supuesto una reacción muy fuerte en los distintos sectores políticos. Ese día comenzó a generarse una erosión en la mesa de Unidad Nacional. La última vez que el Presidente convocó la mesa de Unidad Nacional fue cuando nos llamó a pedirnos que se mantuviera el Proyecto, y el partido Conservador y el partido de la U, pidieron tiempo para revisar cuál era la opción, cuál era la alternativa, cuál era el proyecto que estaba preparando la comisión que se había designado para ese efecto, integrada por colombianos muy importantes.

Ese día se acabó la mesa de Unidad Nacional, nunca más la volvieron a citar. La mesa de Unidad Nacional, y hablo de lo que me pidieron, los efectos políticos de este debate, había funcionado como un relojito: Ley de Víctimas, Regalías, toda la agenda del Ministro

GERMÁN VARGAS LLERAS, una tras otra, fueron siendo aprobadas en la legislatura inicial.

Cuando vino una reflexión, que además era respetuosísima, que además era válida por el antecedente que les señalo, terminó la citación a la mesa de Unidad Nacional. Ninguno de los proyectos que luego estaban en la agenda, ameritaron una convocatoria. En lo que a nosotros tocaba, desde el partido de Gobierno, expresamos en esa oportunidad, con enorme respeto al Presidente que elegimos, al Presidente que se eligió con nuestro aval, al Presidente que queremos que le vaya bien, al Presidente al que acompañamos en sus propósitos para que a Colombia le vaya bien, le dijimos: *“Señor Presidente, no nos digan, sin conocer, cuál es el camino que tenemos que deshacer, el camino que anduvimos por cuenta de ustedes; no nos digan que hoy tenemos que salir a retirar el proyecto sin que conozcamos cuál es la propuesta alternativa de la Comisión”*. Y por eso fue que en ese momento no aceptamos que ese Proyecto se retirara, porque estábamos frente al peor de los mundos. Estábamos con un Convenio lesivo frente a la vigencia del artículo 221 y a la defensa de los derechos que tienen nuestros hombres de la Fuerza Pública; estábamos ante la vigencia sin opción, sin la determinación, de corregir y enmendar ese error que se había cometido y no teníamos un camino constitucional ni legal alternativo.

Cuando la Comisión presentó su informe —y repito, respeto absoluto por quienes integran la Comisión con las más altas calidades académicas, humanas, profesionales— encontramos que había, de entrada, una violación o una contradicción con el artículo 221, porque lo que decía esa primera versión, entre otros elementos que son importantes y aquí han señalado algunos de ellos, es que unas extrañas comisiones mixtas llegaban al lugar de los hechos y, contrario a lo que establece hoy el artículo 221, invertían ese principio inspirador del artículo y repartían a una u otra jurisdicción. Argumentaciones muy profundas de juristas muy importantes, entre ellos el Fiscal General de la Nación actual. Les hicimos ver, con todo respeto, que ese propósito noble que había llevado a la redacción de esa recomendación, nos ponía justamente en el escenario contrario del que queríamos alcanzar, es decir, que íbamos a tener no más fuero, no un fuero más claro, no un fuero más contundente, no un fuero más preciso, sino menos fuero, un fuero incierto, un fuero tenue, un fuero casi de aplicación supletiva, era casi renunciar a lo que inicialmente se había establecido como propósito para lograr la

recuperación de la confianza y de la capacidad de acción de nuestra Fuerza Pública. Me decía un día, a la salida de uno de esos debates, el padre de un Oficial: *“Senador, nosotros estamos preparados cuando entregamos un hijo al Ejército para que un día nos llamen y nos digan ‘su hijo, vistiendo este uniforme, valientemente, enfrentando a los enemigos del país, murió en combate y es un héroe’.* Para eso estamos preparados. Para lo que no estamos preparados es para que un día nos digan: *‘su hijo se vistió el uniforme, valientemente fue a combate, valientemente obtuvo resultados, y hoy está preso, condenado por homicidio’ y su familia llorándolo en la casa por haber cumplido con su deber”.* Por supuesto, todas las violaciones las rechazamos, todos los abusos los rechazamos, pero tenemos la claridad por las convicciones, los principios y por el Orden Jurídico, que esa es una ruta en la que no podemos flaquear.

¿Qué sucedió después? Que ese alinderamiento de fuerzas ha ido tomando hoy unos perfiles cuyo pronóstico es reservado en el Congreso de la República. La segunda ronda de discusión de este artículo llega al Congreso en un escenario en el que, en el Senado por ejemplo, se produjo una votación adversa en la elección del Magistrado de la Corte Constitucional al sentir de los más caracterizados miembros de la coalición del Presidente SANTOS. Los más caracterizados voceros de ese sentimiento enarbolaban una candidatura distinta de la que triunfó, con hombres valiosísimos, valiosísimos como es el Magistrado elegido, valiosísimo como era y es, como colombiano, el Dr. CARLOS MEDELLÍN. Pero lo que algunos senadores que han dicho interpretar la voluntad del Presidente SANTOS transmitieron, se tradujo en un resultado político distinto.

El día de ayer, en la elección de la comisión de administración del Congreso, la lista del partido de Integración Nacional empató en votos a la lista donde estaban todos los partidos de la Unidad Nacional: el partido de la U, el partido Conservador, el partido Liberal, el partido Cambio Radical, empató en sus resultados – los votos– hubo una pequeña diferencia, tenían que elegir cuatro miembros, dos los eligió el PIN y dos toda la otra coalición de Unidad Nacional. ¿Qué está pasando políticamente? Una tormenta que se desató después del hundimiento a la Reforma a la Justicia, durante varios días me puse un letrero que decía: *“yo no voté la Reforma a la Justicia”*, tenía que explicar en todos los lados o mostrar el botón y decir: *“yo no fui, yo no estaba en eso, yo dije que no”*, pero después del hundimiento a la Reforma hubo una explosión política muy complicada, el Presidente JUAN MANUEL SANTOS tiene, en este

momento, un escenario totalmente nuevo en el Congreso pero, además, totalmente nuevo frente al país por el planteamiento en relación con los Diálogos de Paz.

Nosotros queremos fervorosamente que haya paz y vamos a acompañar lo que es hoy un anhelo nacional, pero tenemos que advertir los riesgos para que no se cometan los errores del pasado. Tomo las palabras del Presidente SANTOS: él dice que hay tres principios para recorrer este camino: el primero, aprender de los errores del pasado; el segundo, garantizar que cualquier negociación conduzca al fin del conflicto; y, el tercero, garantizar la presencia militar en todo el territorio, en cada centímetro del país. En ese proceso de aprender de los errores del pasado, tiene que quedar claro, y de aquí me llevó muchas reflexiones académicas, que la decisión final en materia de fuero, tiene que estar orientada a brindar plena seguridad jurídica. Aquí hoy he escuchado unos argumentos muy importantes y tengo que decir que lo que llevaré de aprendizaje a las reuniones parlamentarias tiene que ver con las reflexiones de todas las ponencias porque, lo que no puede pasar, es que debilitemos en este momento crucial a la Fuerza Pública; porque, lo que no puede pasar, es que esa decisión de tener presencia militar en todo el territorio colombiano, se acompañe con un debilitamiento constitucional de la institución del fuero, que es una garantía para todos los colombianos.

Debe quedar totalmente claro, sin vacilación ninguna, que en este proceso —como quiera que se ha iniciado en contravía del propósito de los colombianos del cese de hostilidades y de la devolución de los secuestrados, y de la suspensión del reclutamiento de niños, y de la suspensión de las actividades del narcotráfico— es indispensable que, simultáneamente, con todas las leyes que seguramente se presentarán a nuestra consideración para que se tramiten, tenemos que garantizar un buen fuero. Y si no es un buen fuero, sino queda bien, si el proyecto evoluciona para seguir restringiendo el fuero, mejor que se hunda, mejor que no haya proyecto, mejor que se quede sepultado y nosotros buscamos que el principio del artículo 221 efectivamente pueda operar. Creo que ese es un elemento esencialísimo para lo que sigue en Colombia y creo que, también, es indispensable que en estos momentos el país reflexione sobre lo que tenemos en juego en este proceso.

Aprendimos de despejes, hoy proscritos por el Ordenamiento Constitucional. Pero también aprendimos que el despeje no es solo el área geográfica en la que cesa la acción del Estado; el despeje es también

una guardia baja, el despeje también es una decisión casi de sujeción. Nosotros claro que queremos que llegue el proceso de paz a un buen éxito, pero solamente llegará con la vigencia plena del Estado de Derecho, y esa vigencia requiere de un fuero contundente, claro, que no ofrezca ninguna duda frente a su aplicación. No puede suceder, dentro de ese listado de errores del pasado, que el proceso sea muy largo, que los beneficios sean asimétricos, que a la vuelta de un tiempo nos diga un oficial, nos diga un policía, nos diga un soldado o nos diga un campesino de bien que ha trabajado toda la vida: *“mejor me hubieran tratado si me hubiera ido a la guerrilla”*. No puede pasar que los beneficios se presenten de manera desequilibrada frente a los sacrificios de la Fuerza Pública.

¿En qué escenario político vamos a discutir esta segunda vuelta del fuero? En ese proceso, en ese marco en el Congreso de la República, con un Congreso que está todavía maltrecho después de lo que sucedió con la Reforma, con un Congreso que quiere acompañar el deseo de paz pero que tiene observaciones respetuosas y tiene inquietudes, en medio de unos combates que siguen. Los diálogos exploratorios se anuncian con el cadáver de dos niños todavía insepultos, con todo el accionar de los últimos días y las últimas semanas. Ayer leíamos en el Senado la relación de hechos violentos generados por las FARC en el último mes, casi consume todo el tiempo del debate. En ese marco se va a discutir el Acto Legislativo de fuero.

Idealmente, lo que debemos lograr es que con las observaciones y el conocimiento de todos ustedes se pueda enmendar todo error que ese proyecto contenga frente al propósito tutelar de garantizar que los colombianos encontremos en nuestra Fuerza Pública, toda la capacidad de defensa de nuestros derechos para lo cual, termino diciendo y reiterando, es indispensable que su régimen de acción, su régimen jurídico sea absolutamente contundente.

Pronóstico: totalmente incierto. Hoy, me contaban, la audiencia pública tuvo una asistencia académica muy distinguida y un abrumador quórum entre todos los miembros de la Comisión Primera de cinco representantes a la Cámara, de manera que empezamos tropezados en ese proceso pero vamos a trabajar muy duro para que este ejercicio legislativo quede bien.