



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 999

Bogotá, D. C., viernes, 13 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2021 SENADO

por medio del cual se establece un tope y se modifica el reajuste para aumento del salario de los congresistas.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. ____ de 2021

"Por medio del cual se establece un tope y se modifica el reajuste para aumento del salario de los congresistas"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Modifíquese el literal e, del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución política, el cual quedará así:

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En ningún caso la asignación de los miembros del Congreso Nacional podrá superar 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo transitorio 1. La remuneración mensual total de los servidores públicos que sea superior al tope establecido en el parágrafo del presente artículo, se congelará hasta que se alcance dicho tope.

Parágrafo transitorio 2. Para el caso de los servidores públicos con periodo institucional, cuyo periodo inicie después de la entrada en vigencia de esta norma, se aplicará el tope de 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes, desde el inicio del nuevo periodo institucional.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 187. La asignación de los miembros del Congreso y de los demás servidores públicos, se reajustará cada año conforme al incremento del salario mínimo mensual legal vigente, cuando haya lugar a dicho aumento.

ARTÍCULO 3º. El presente Acto Legislativo entra en vigor a partir de su publicación.

Presentado por:

ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMÍE
Senador de la República

RODRIGO ZERDUEVA

RUBY CHAGUI SPAH

Carlos del Marcano Ariza

Óscar Velásquez


Andrés Bello

Nicolás Pérez

Diego Ramírez

Gabriel Velasco

Alfonso

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p style="text-align: center;">PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. ____ de 2021</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio del cual se establece un tope y se modifica el reajuste para aumento del salario de los congresistas"</i></p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>Innumerables son las iniciativas que se han radicado en el Congreso de la República con el fin de congelar, reducir o solucionar defectos en el diseño constitucional colombiano, conforme el cual, el Congreso no tiene un tope máximo para fijar la asignación de sus miembros. No obstante, hasta la fecha no ha sido posible una reforma estructural en la materia.</p> <p>El presente proyecto de acto legislativo, pretende modificar los artículos 150 y 187 de la Constitución Política, con el fin de establecer:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Un reajuste anual de la asignación de los miembros del Congreso conforme al salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) ii. un tope máximo de 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a la asignación salarial de los congresistas colombianos y iii. evitar que se afecte el salario de los servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope. |
| <p>Lo anterior, en la medida que existe una brecha que se debe tratar de cerrar entre la desproporción entre el salario de los Congresistas y el salario mínimo.</p> <p style="text-align: center;">❖ DESIGUALDAD ENTRE LA ASIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO Y EL PROMEDIO DE CIUDADANOS COLOMBIANOS</p> <p>La relación entre la remuneración percibida por los congresistas y la percibida por mayoría de trabajadores colombianos es una de las más desiguales de la región. Basta con analizar que un Congresista para el año 2021 percibe una remuneración mensual de \$ 8.321.993,00 por sueldo básico; una prima especial de servicios por \$11.301.480,00; \$14.794.660,00 por concepto de gastos de representación, para un total de \$34.418.133,00; representando anualmente cada Congresista: \$413.017.596, lo que equivale en salarios mínimos al presente año, en 37,8.</p> <p>Basta con analizar que en 2019, el 21% de los hogares tiene un ingreso total inferior a un salario mínimo mensual. Mientras que hace 10 años, equivalían al 32%; por otra parte, el porcentaje de los hogares que ganan más de 4 salarios mínimos representa el 20,0% y solo 89 mil hogares tienen ingresos superiores a 25 salarios mínimos (el 0,6% del total de hogares), según datos de BBVA Research con datos de DANE-ENPH.</p> <p>Lo anterior, agravado por la crisis más graves de los últimos años, producto de la Pandemia Covid-19, lo que representó para Colombia un impacto notorio con una economía que se contrajo 6,8% en 2020,</p> | <p>la caída más grande desde 1975, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).</p> <p>Como lo analizaron economistas de la Universidad de los Andes, al referirse a la pérdida directa de ingresos laborales ocasionada por la crisis actual, los efectos en pobreza y desigualdad podrían equivaler a retroceder a los inicios del siglo XXI, en efecto:</p> <p>"Para entender el efecto del escenario planteado sobre la distribución del ingreso calculamos el índice de Gini. Se distribuye el total de ingresos entre las poblaciones de ingresos bajos (el 50% de menor ingreso), las clases medias (40% ingreso medio) y quienes tienen ingresos en el 10% más alto de la distribución, comparando el 2019 con el escenario considerado. El menor efecto del choque laboral sobre quienes devengan ingresos en el 10% más alto de la distribución llevaría a un aumento de 6 puntos porcentuales de su parte del ingreso total. La parte de los ingresos de la población en el 50% más bajo caería de 17,3% a 12,1%, y la de aquellos con ingresos medios permanecería estable. Sin embargo, como el ingreso mediano se reduce, este 40% de ingresos medios incluye una parte importante de personas en situación de vulnerabilidad, que pasarían a engrosar el grupo de los ingresos bajos con una caída sustancial su ingreso. El efecto global se vería reflejado en un incremento del coeficiente de Gini</p> |

que pasaría de 0,509 a 0,574. Es decir, un retroceso a la situación de inicios del siglo XXI.¹

Escenarios que evidencian aún más la desigualdad en cuanto a ingresos se percibe en el país, pues mientras los Congresistas aumentan su salario en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República, que en ningún caso termina por ser inferior al porcentaje del salario mínimo, los demás colombianos deben ajustarse a un porcentaje que solamente en 2019 y 2020, tuvo el incremento real más alto del salario mínimo en 35 años en Colombia.

Si se compara el salario de los Congresistas con los de otros países, se puede afirmar, por ejemplo²:

En Estados Unidos, desde hace 11 años no se aumenta el salario de los parlamentarios, pues según la agencia de medios 'EFE', el 24 de julio de 2009 el salario mínimo federal del país norteamericano tuvo su última alza, hasta los 7,25 dólares la hora (\$27.463), y pese a que han pasado diez años y varios intentos por aumentar esta cifra, no se ha logrado. Es por ello que el salario de los congresistas tampoco ha tenido un aumento; en Suecia, de acuerdo con la 'BBC', un parlamentario sueco gana alrededor de 7.200 dólares al mes (más de

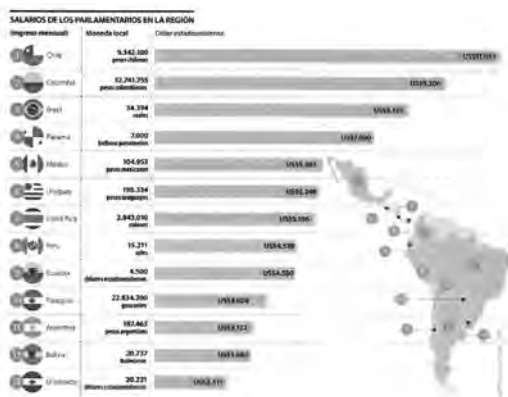
¹ Recuperado de: <https://uniandes.edu.co/es/noticias/desarrollo-regional/covid-19-gus-efectos-de-pobreza-y-desigualdad-en-colombia>
² Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/mas-regiones/salario-de-los-congresistas-colombianos-asi-es-el-salario-en-otros-paises-557459>

25 millones de pesos), y el salario neto (restándole los gastos) sería de 4.300 dólares (15 millones de pesos). Aunque es un monto bastante razonable, lo sorprendente es que se trata de una cantidad mucho menor de lo que gana un profesor de primaria en Suecia.

Por otra parte, en cuanto Latinoamérica, el ranking de países de Latinoamérica con mayor rango salarial para los congresistas fue liderado en 2020 por Chile, que en promedio paga 9.875,71 dólares (más de 34 '500.000 pesos) a cada uno de sus 43 senadores de la cámara alta, de acuerdo con información de la página oficial del Senado. No obstante, la Comisión de Constitución del Congreso chileno aprobó por unanimidad un proyecto de ley que estipula la disminución del salario de los congresistas y otros funcionarios públicos a la mitad.

Para mayor ejemplificación, se toma la siguiente gráfica, realizada por el diario La República³:

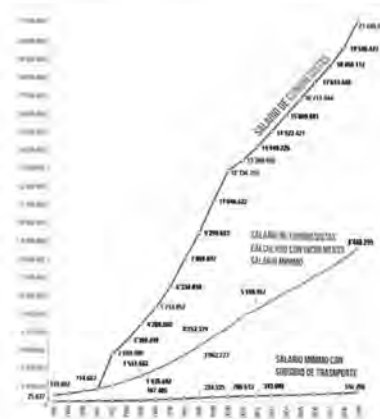
³ Recuperada de: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/ranking-de-los-sueños-de-los-congresistas-en-america-latina-colombia-en-la-segunda-casilla-2940507>



❖ FÓRMULA DE AUMENTO DEL ARTÍCULO 187

El artículo 187 de la Constitución Política señala un criterio para determinar el aumento salarial de los congresistas, a saber: el promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central. Con el fin de determinar cómo ha de hacerse un aumento salarial, siendo el único artículo de la Constitución que proporciona un parámetro específico en esta materia, sin tener en cuenta que los Congresistas reciben la asignación más alta en el Estado: es decir trata dos situaciones de manera igual sin que en efecto lo sean, ampliando la brecha de desigualdad entre ciudadanos y congresistas.

Antes de la regla adoptada por el artículo 187 de la Constitución, el salario de los congresistas se aumentaba en la misma proporción que el aumento en el salario mínimo, lo que a su vez mantenía una relación relativamente proporcional a la inflación, basta con revisar la siguiente gráfica⁴:



Sin embargo, con la regla adoptada en 1991, y ejecutada por la Ley 4 de 1992, con solo el primer año de vigencia de dicha ley, el salario aumentó en un 275%, un porcentaje desmedido en comparación con el aumento del salario mínimo en ese año, que fue del 26%.

⁴ Recuperado de: Basado en "Salario de los Congresistas vs Salario Mínimo", Infografía Casa Editorial El Tiempo. 2009.

Al considerar la variación total de los salarios entre 1992 y 2018, el salario de los miembros del congreso se ha incrementado en un 3.634,3% mientras que el salario mínimo aumentó un 1.175,9%. De esta manera, en términos porcentuales el aumento para los congresistas fue cerca de 3 veces superior al aumento del salario mínimo en algo más de 20 años.

En consecuencia, la propuesta que trae el presente proyecto de acto legislativo, de reformular el reajuste de asignación de los miembros del Congreso conforme con el aumento del Salario Mínimo, se compadece con la necesidad apremiante de tratar de cerrar una brecha de desigualdad, bajo un principio de equidad en la remuneración.

❖ FIJAR EL LÍMITE DE 30 SMLMV

La propuesta en el presente proyecto favorece los recursos públicos de la Nación, debido a la reducción en el monto salarial de los congresistas, y a la reducción de las demás asignaciones salariales de otros servidores públicos de altos ingresos estipuladas de acuerdo con este parámetro.

Pues según la Ley 4 de 1992 ningún funcionario del nivel nacional (con excepción del Presidente de la República, el Cuerpo Diplomático Colombiano y el personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior) podrá tener una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional, por lo tanto, conforme el

principio de la igualdad de trato de los altos funcionarios, el régimen salarial vigente hace que aproximadamente 1.920⁵ funcionarios reciban una asignación con estricta proporcionalidad al régimen salarial aplicable a los congresistas, lo que generaría un impacto bastante favorable al erario.

A continuación, se realiza una proyección de reducción de gastos, de construcción propia conforme los valores de 2021 establecidos, teniendo en cuenta que actualmente el Congreso de acuerdo con la Constitución lo conforman:

- 102 senadores, incluidos los dos indígenas, sin contar las curules que mediante Acto Legislativo 03 del 23 de mayo de 2017, se otorgaron a las FARC y la curul introducida mediante el Acto Legislativo 02 de 2015 que se adicionó para el candidato que le siga en votos al elegido en el cargo de Presidente de la República. Es decir, que en total estamos frente a 108 Senadores de la República.
- En cuanto a la Cámara de Representantes, encontramos 172 representantes, sin contar las no activas, de los cuales hay 161 representantes elegidos por circunscripción territorial; 33 circunscripciones territoriales: que corresponden a los 32 departamentos del país y al Distrito Capital, con un número

⁵ Entre magistrados de las altas cortes, magistrados auxiliares, magistrados de tribunal y magistrados auxiliares, así como el del procurador, viceprocurador, procuradores delegados, fiscal general, fiscales delegados, contralora, vicecontralora." Semana. El cheque que esperan los congresistas. Septiembre 2009.

proporcional a la cantidad de habitantes por departamento, siendo Bogotá el territorio con mayor número de curules; 2 curules por circunscripción especial Afro; 1 curul por circunscripción especial para los Indígenas; 1 curul para los colombianos residentes en el exterior (se les redujo 1 curul para el periodo 2018-2022); 1 curul por circunscripción especial Raizal (esta curul es nueva, sin embargo actualmente nadie la ocupa por falta de reglamentación de la ley que la creó); 5 curules para el partido FARC y 1 curul para el 2do candidato(a) vicepresidencial con mayor número de votos (como consecuencia del estatuto de oposición, implementado por primera vez en este periodo 2018-2022).

| | Actual (2021) | Con Proyecto | Ahorro de recursos públicos |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|-----------------------------|
| Asignación Mensual | | | |
| Asignación mensual por congresista (sueldo básico+ prima especial de servicios+ gastos de representación) | \$ 34.418.133 | \$ 27.255.780 | \$ 7.162.353 |
| Gasto mensual asignaciones Representantes a la Cámara (172 representantes) | \$ 5.919.918.876 | \$ 4.687.994.160 | \$ 1.231.924.716 |
| Gasto mensual asignaciones Senadores de la República (108 senadores) | \$ 3.717.158.364 | \$ 2.943.624.240 | \$ 773.534.124 |

| | | | |
|---------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Gasto total mensual asignaciones congresistas | \$ 9.637.077.240 | \$ 7.631.618.400 | \$ 2.005.458.840 |
| Primas anuales | | | |
| 1,5 asignaciones mensuales al año por congresista | \$ 51.627.200 | \$ 40.883.670 | \$ 10.743.530 |
| Gasto en primas anuales Representantes a la Cámara | \$ 8.879.878.314 | \$ 7.031.991.240 | \$ 1.847.887.074 |
| Gasto en primas anuales Senadores de la República | \$ 5.575.737.546 | \$ 4.415.436.360 | \$ 1.160.301.186 |
| Gasto total en primas anuales congresistas (268 congresistas) | \$ 14.455.615.860 | \$ 11.447.427.600 | \$ 3.008.188.260 |
| Gasto anual (12 meses + primas) | | | |
| Gasto anual por remuneración a un congresista | \$ 464.644.796 | \$ 367.953.030 | \$ 144.351.639 |
| Gasto anual por remuneración Representantes a la Cámara | \$ 79.918.904.826 | \$ 63.287.921.160 | \$ 16.630.983.666 |
| Gasto anual por remuneración Senadores de la República | \$ 50.181.637.914 | \$ 39.738.927.240 | \$ 10.442.710.674 |
| Gasto anual por remuneración al total de congresistas | \$ 130.100.542.740 | \$ 103.026.848.400 | \$ 27.073.694.340 |

Fuente: construcción propia de conformidad con el salario para el año 2021.

❖ CONFLICTO DE INTERESES

No existe conflicto de interés que impida al Congreso y sus integrantes radicar este proyecto y votar afirmativa o negativamente las disposiciones contempladas en él, ya que este no redundará en beneficio alguno de los congresistas.

La ley 5 de 1992, reguló el conflicto de interés con el propósito de evitar situaciones donde prime el interés privado y se obstaculice la justicia y el bien común, con esta perspectiva el artículo 286 del Reglamento del Congreso estipuló que: "todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, (...) deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas" (subrayado fuera del texto).

Así las cosas, resulta pertinente enfatizar en lo que se ha entendido como "interés directo" ya que este determina qué situación configuraría un conflicto y qué situación no. La jurisprudencia del Consejo de Estado del 17 de octubre del 2000 (Rad. 11116)⁶ estableció el concepto de interés como: "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Subrayado fuera del texto). Con esto se marca un claro el precedente jurisprudencial:

⁶ Consejero ponente: MARIO ALARIO MÉNDEZ Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil (2000). Radicación número: AC-11116. Sentencia 2012-01771 de noviembre 21 de 2011 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Ref.: Expediente 20120177101 Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso Actor: Jorge Iván Piedrahíta Montoya Bogotá D.C., veintuno de noviembre de dos mil trece. EXTRACTOS: «V. Consideraciones de la Sala.

únicamente existe un conflicto cuando la adaptación de la medida propuesta generaría un beneficio pero no cuando no lo hace.

En la misma decisión señaló que "no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso".

El presente Proyecto de Acto Legislativo fija el tope en la asignación máxima a los Congresistas en (30) salarios mínimos y modifica su regla de actualización para que se realice conforme el incremento del salario mínimo.

Contribuyendo a la austeridad y con el ánimo de un Congreso más escrutable, se pone a consideración del Congreso de la República este Proyecto de Acto Legislativo.

Presentado por:

Ernesto Macías Tovar, Fernando Nicolás Araujo Rumié, Oscar Villamizar, Ruby Chagüi, Nicolás Pérez, Gabriel Velasco, María del Rosario Guerra, Juan Manuel Daza, Jairo Crisanchó Tarache, Juan P. Celis, Juan David Velez, José Antonio...

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.01/21 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UN TOPE Y SE MODIFICA EL REAJUSTE PARA AUMENTO DEL SALARIO DE LOS CONGRESISTAS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ERNESTO MACÍAS TOVAR, FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ, CIRO RAMÍREZ, HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO, GABRIEL VELASCO OCAMPO, MARÍA DEL ROSARIO GUERRA, RUBY CHAGÜI SPATH, NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ; y los Honorables Representantes ENRIQUE CABRALES, OSCAR VILLAMIZAR MENESES, JAIRO CRISTANCHO TARACHE, JUAN MANUEL DAZA, JOHN BERMÚDEZ y otras firmas. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviarse copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Handwritten signatures: Juan Manuel Daza, Juan David Velez, Juan P. Celis, Juan David Velez, José Antonio...

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2021 SENADO

por medio del cual se reduce el número de miembros del Congreso de la República de Colombia.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. ____ de 2021
 "Por medio del cual se reduce el número de miembros del Congreso de la República de Colombia"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Modifíquese el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 171. El Senado de la República estará integrado por sesenta y ocho (68) miembros elegidos en circunscripción nacional.

Habrà un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.000.000 habitantes. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad racial de dicho departamento, de conformidad con la ley.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y dos (2) por la circunscripción Internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

ARTÍCULO 3º. El presente Acto Legislativo comenzará a regir a partir de las elecciones del periodo 2022-2026.

Presentado por:

ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMÍ
Senador de la República

Edum Ballesteros
Edum Ballesteros
Juan Manuel Pardo
Juan Manuel Pardo
Juan David Veloz
Juan David Veloz
Walter Molano
Walter Molano

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. ____ de 2021
 "Por medio del cual se reduce el número de miembros del Congreso de la República de Colombia"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con la Constitución Política de 1991, uno de los antecedentes que más sobresale en los términos del Dr. Manuel José Cepeda es: "Uno de los principales incentivos para que el pueblo se volcara a las urnas para integrar una Asamblea Constitucional fue el descontento de amplios sectores de la población con el Congreso de la República. Este rechazo ha sido en ocasiones desmedido o desproporcionado, pero no por ello menos dramática y real" (Introducción a la Constitución de 1991. Bogotá: Presidencia de la República, 1993).

Pues en ese entonces, las críticas no se hacían esperar, "bien por los vicios que se le atribuían, bien por la concentración del poder que giraba alrededor de quienes como clase política eran elegidos al Senado y a la Cámara de Representantes", como expresara Jaime Vidal Perdomo (Aproximación crítica a la Constitución de 1991. Cámara de Comercio de Bogotá, 1991), críticas que 30 años después subsisten y crecen de manera preponderante.

Con la reforma introducida por la Constitución referente a la conformación del Congreso de la República, se consagró, a partir de la voluntad y el espíritu de los Constituyentes, que el Senado estaría conformado por 100 miembros, elegidos en circunscripción nacional (y no departamental), como se hacía hasta ese momento) y adicionalmente, dos senadores elegidos en circunscripción nacional por comunidades indígenas, cuya elección se rige por el sistema de cociente electoral. Por su parte, la Cámara de Representantes, la elección quedó sujeta a circunscripciones territoriales y

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>especiales. Originalmente, se estableció que habría dos representantes por cada circunscripción territorial más por cada 250 mil habitantes o fracción mayor del 125 mil que tengan en exceso sobre los 250 mil, vigente hasta la modificación introducida con el Acto Legislativo 01 de 2013, el cual consagró en el inciso pertinente: "Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000."</p> <p>Así las cosas, conforme con la Carta Política, el Congreso se conforma, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 102 senadores, incluidos los de circunscripción indígena, sin contar las curules que mediante Acto Legislativo 03 del 23 de mayo de 2017, se otorgaron a las FARC y la curul introducida mediante el Acto Legislativo 02 de 2015 que se adicionó para el candidato que le siga en votos al elegido en el cargo de Presidente de la República, Es decir, que en total estamos frente a 108 Senadores de la República. - En cuanto a la Cámara de Representantes, encontramos 172 representantes, sin contar las no activas, de los cuales hay 161 representantes elegidos por circunscripción territorial; 33 circunscripciones territoriales; que corresponden a los 32 departamentos del país y al Distrito Capital, con un número proporcional a la cantidad de habitantes por departamento, siendo Bogotá el territorio con mayor número de curules; 2 curules por circunscripción especial Afro; 1 curul por circunscripción especial para los indígenas; 1 curul para los colombianos residentes en el exterior (se les redujo 1 curul para el periodo 2018-2022); 1 curul por circunscripción especial Raízal (esta curul es nueva, sin embargo actualmente nadie la ocupa por falta de reglamentación de la ley que la creó); 5 curules para el partido FARC y 1 curul para el 2do candidato(a) vicepresidencial con mayor número de votos (como consecuencia del estatuto de oposición, implementada por primera vez en este periodo 2018-2022). | <p>En estos términos, se evidencia como nuestro sistema bicameral, conforma su estructura con aproximadamente 280 miembros en el Congreso de la República, que a pesar de la representación que para las regiones significa, no se compadece con la resolución de las necesidades de la ciudadanía. Por el contrario, cada día se hace más notable el rechazo a la institución.</p> <p>Inicialmente, se podría indicar que la fórmula que consigna la Constitución atiende al nivel de representación que se requiere en un país con más de cuarenta y ocho millones de habitantes, no obstante, la necesidad de una modificación de fórmula que conlleve a determinar la cantidad de conformación del Congreso, no se puede medir solamente a la luz de la representatividad, sino que esto va más allá, y es que las instituciones del país deben atender a la realidad y niveles de eficiencia y eficacia, que traduzca en satisfacción de necesidades de acuerdo con el servicio público que se presta y al eficiente uso de los recursos públicos.</p> <p>Como se mencionó, nuestro sistema bicameral permite que resulten elegidos aproximadamente 280 congresistas, lo cual significa anualmente un alto costo, pues en valores de 2021, un Congresista percibe la siguiente remuneración: \$ 8.321.993,00 por sueldo básico; una prima especial de servicios por \$11.301.480,00; \$14.794.660,00 por concepto de gastos de representación, para un total mensual de \$34.418.133,00; representando anualmente cada Congresista: \$413.017.596, sin contar los gastos asociados directamente como: Unidad de Trabajo Legislativo (50 SMLMV), seguridad, tiquetes aéreos, vehículos, oficina, entre tantos otros gastos. Es decir, que anualmente, de tomarse la totalidad de 280 Congresistas, la cifra asciende a \$115.644.926.880.</p> <p>Pues debemos sumar el gasto que representa cada una de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas para las finanzas públicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 388 de la Ley 5ta de 1992, donde cada miembro del Congreso de la República, tiene un presupuesto de 50 SMLMV</p> |
| <p>para remunerar sus equipos de trabajo lo que corresponde mensualmente a \$ 45.426.300.</p> <p>En conclusión, el Congreso poco confiable, ausente e irresponsable con la ciudadanía cuesta directamente más de 400 mil salarios mínimos legales mensuales vigentes si se tiene en cuenta los costos directos que se producen anualmente.</p> <p>Además recordemos, que el mundo desde el año pasado, sufre una de las crisis más graves de los últimos años, producto de la Pandemia Covid-19, lo que representó para Colombia un impacto notorio con una economía que se contrajo 6,8% en 2020, la caída más grande desde 1975, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).</p> <p>Asunto que con mayor razón, debe conllevar a que el Congreso de la República refleje un ahorro en el erario, cuyos recursos puedan ser destinados acorde con las necesidades que considere el Gobierno Nacional, en beneficio de la población.</p> <p>Es por esta razón, que el presente proyecto de Acto Legislativo, tiene como objeto reducir la conformación del Congreso de la República a partir de una reducción tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, que responda a las necesidades y realidad del país, sin afectar o limitar la democracia, que sigue respetando la separación de poderes y la representación de las minorías, de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Senado de la República: se conformará por 68 miembros elegidos por circunscripción nacional, que permite una representatividad de por lo menos 709.683 habitantes por cada Senador, manteniendo la elección de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y las curules que le corresponde al candidato que le siga en votos al elegido en el cargo de Presidente de la República y al partido FARC. | <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Representantes: Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.000.000 habitantes, se adiciona una curul más para la circunscripción internacional y se mantienen las demás curules que consagra la Carta Política. <p>Lo anterior, a partir de las elecciones que se realicen para el periodo 2022-2026.</p> <p>En este contexto, existe el pleno convencimiento de que la aprobación, y posterior aplicación, de este proyecto de acto legislativo es una deuda con una ciudadanía desconfiada de la institucionalidad, y que está llamado a generar efectos positivos como la contribución a la consolidación de una administración pública eficaz, transparente, productiva, más escrutable y austera; que supere la deficiencia de los procesos estructurales, la prolijidad en las instituciones, el alto gasto de funcionamiento y la complejidad administrativa</p> <p>❖ CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>No existe conflicto de interés que impida al Congreso y sus integrantes radicar este proyecto y votar afirmativa o negativamente las disposiciones contempladas en él, ya que este no redundará en beneficio alguno de los congresistas.</p> <p>La ley 5 de 1992, reguló el conflicto de interés con el propósito de evitar situaciones donde prime el interés privado y se obstaculice la justicia y el bien común, con esta perspectiva el artículo 286 del Reglamento del Congreso estipuló que: "todo Congresista, cuando exista <u>interés directo</u> en la decisión porque le afecte de alguna manera, (...) deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas" (subrayado fuera del texto).</p> |

Así las cosas, resulta pertinente enfatizar en lo que se ha entendido como "interés directo" ya que este determina qué situación configuraría un conflicto y qué situación no. La jurisprudencia del Consejo de Estado del 17 de octubre del 2000 (Rad. 11116)¹ estableció el concepto de interés como: "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Subrayado fuera del texto). Con esto se marca un claro precedente jurisprudencial: únicamente existe un conflicto cuando la adopción de la medida propuesta generaría un beneficio pero no cuando no lo hace.

En la misma decisión señaló que "no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso".

Contribuyendo a la austeridad y con el ánimo de un Congreso más escrutable, se pone a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de acto legislativo.

Presentado por:

Ernesto Macías Tovar
ERNESTO MACÍAS TOVAR
 Senador de la República

Fernando Nicolás Araújo Rumié
FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
 Senador de la República

Ciro Ramírez
CIRO RAMÍREZ
 Senador de la República

Juan Manuel Daza
JUAN MANUEL DAZA
 Senador de la República

Juan David Vélez
JUAN DAVID VÉLEZ
 Senador de la República

Rubén Darío Moano
RUBÉN DARIÓ MOANO
 Senador de la República

Juan Celis
JUAN CELIS
 Representante

Enrique Cabrales
ENRIQUE CABRALES
 Representante

Oscar Villamizar
OSCAR VILLAMIZAR
 Representante

Edwin Ballesteros
EDWIN BALLESTEROS
 Representante

Jairo Cristancho Tarache
JAIRO CRISTANCHO TARACHE
 Representante

Gabriel Velasco
GABRIEL VELASCO
 Representante

Nicolás Pérez Vásquez
NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ
 Representante

Honorio Henríquez Pinedo
HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO
 Representante

¹ Consejo poseente: MARIO ALVARO MENDOZ Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de diez mil (2000). Radicación número: AC-11316. Sentencia 2012-01773 de noviembre 21 de 2013. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Ref.: Expediente 2012017703. Consejero Ponente: Dra. María Clemencia Rojas Lasso. QED. Jorge Iván Rodríguez Montoya Bogotá D.C., veintinueve de noviembre de diez mil trece. EXTRACTOS: -V- Consideraciones de la Sala.

Oscar Villamizar
OSCAR VILLAMIZAR
 Representante

Juan Manuel Daza
JUAN MANUEL DAZA
 Senador de la República

Juan David Vélez
JUAN DAVID VÉLEZ
 Senador de la República

Jairo Cristancho Tarache
JAIRO CRISTANCHO TARACHE
 Representante

Rubén Darío Moano
RUBÉN DARIÓ MOANO
 Senador de la República

Juan Celis
JUAN CELIS
 Representante

Enrique Cabrales
ENRIQUE CABRALES
 Representante

Honorio Henríquez Pinedo
HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO
 Representante

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.02/21 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCE EL NUMERO DE MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ERNESTO MACÍAS TOVAR, FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ, MARÍA DEL ROSARIO GUERRA, RUBY CHAGÜI SPATH, NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ, HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO, CIRO RAMÍREZ, GABRIEL VELASCO OCAMPO,; y los Honorables Representantes JUAN CELIS, ENRIQUE CABRALES, OSCAR VILLAMIZAR MENESES, EDWIN BALLESTEROS, EDWARD RODRIGUEZ, JAIRO CRISTANCHO TARACHE, JUAN MANUEL DAZA, JOHN BERMÚDEZ, JUAN DAVID VÉLEZ, RUBÉN DARIÓ MOANO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2021 SENADO

por medio del cual se modifica la forma de elección del Fiscal General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2021

"por medio del cual se modifica la forma de elección del Fiscal General de la Nación y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia, DECRETA

Artículo 1º. Objeto. A través de esta reforma constitucional se modifica la forma de elección del Fiscal General y se define su período como institucional.

Artículo 2º. Forma de elección del Fiscal General. El artículo 249 de la Constitución quedará así:

ARTICULO 249. La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por el Presidente de la República, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

Artículo 3º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Handwritten signatures of congress members including Roy Barrera, Juan Milton Ramírez, Temístocles Ortega, Mariana Ospina, Samuel Ramírez, Robert Rodríguez, H. R. José Daniel López, HAROLD VALENCIA I., John Jairo Hoyos, Aníbal, and ANGELO CRISTO.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONSIDERACIONES GENERALES

La figura de la Fiscalía General de la Nación fue incorporada por primera vez al sistema jurídico colombiano en la Constitución del 91, esta nueva entidad pública fue diseñada como parte de la Rama Judicial, con independencia y autonomía para la toma de sus decisiones.

Tal y como lo recuerda la Corte Constitucional en sentencia C-232 de 2016:

La Fiscalía General de la Nación es un órgano creado por la Constitución Política de 1991, para reemplazar el sistema vigente hasta entonces, de corte judicialista, en el que la investigación de los delitos y la acusación ante el juez penal, correspondía a un juez de instrucción criminal. Se trataba de un sistema equivalente al español de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, del Real Decreto del 14 de septiembre de 1882. Uno de los temas más discutidos a este respecto, en la Asamblea Nacional Constituyente, fue precisamente el del lugar orgánico que debía ocupar la naciente Fiscalía General de la Nación. Una primera corriente consideraba que era necesario que la Fiscalía conformara, con la

Procuraduría, una rama independiente del poder público, denominada Ministerio Público[5] o, para otros, Rama de vigilancia y control. Una segunda corriente propugnaba porque la Fiscalía fuera ubicada en la rama ejecutiva del poder público, en razón de que sus funciones eran cercanas a las del ejecutivo, apuntaban a lo "administrativo u operativo", es decir, que no debía ejercer funciones judiciales ya que "cuando las funciones impliquen en algún grado de afectación de derechos y garantías, se debe acudir necesariamente al funcionario judicial para que así lo autorice". En esta opción, la Fiscalía General de la Nación no ejercería funciones jurisdiccionales, se trataba de un órgano constitucionalmente autónomo, dentro de la rama ejecutiva del Poder Público. También se puso de presente la necesidad de que las funciones de los fiscales fueran objeto de dos tipos de controles, el intraorgánico, ejercido por el Fiscal General de la Nación y el extraorgánico, ejercido por el juez penal. Una tercera postura planteaba la necesidad de que la Fiscalía dispusiera de poderes jurisdiccionales propios, es decir, que no necesitara solicitar las medidas que afectaran derechos y garantías a un juez, sino que pudiera adoptarlas por sí misma. Se consideró, por lo tanto, que en razón de esas funciones, debía ubicarse en la rama judicial del Poder Público, lo que era percibido por la minoría, como un simple cambio de denominación de los antiguos jueces de instrucción criminal.

Luego de este debate, la Asamblea Nacional Constituyente decidió ubicar a la naciente fiscalía, dentro de la Rama Judicial, en el Título VIII de la Constitución e incluirla en la lista de los órganos que administran justicia, en el artículo 116. Además, de manera expresa dispuso que "La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial" (artículo 249 de la Constitución, inciso 3). De esta manera, se guardó coherencia con los artículos 28 de la Constitución que dispone que nadie podrá ser privado de la libertad, ni su domicilio registrado, sin orden de autoridad judicial competente y el artículo 15 que exige orden de autoridad judicial, para la interceptación de las comunicaciones. No obstante, desde la misma constituyente se advertían los problemas que podría generar esta naturaleza judicial, respecto de la necesidad de unidad de mando en la Fiscalía General de la Nación. La Constitución autorizó entonces a la Fiscalía General de la Nación, entre otras decisiones, para adoptar directamente las medidas de aseguramiento (numeral 1 del artículo 250 de la Constitución, en su texto original).

En el año 2002, el Constituyente derivado modificó a través del Acto Legislativo No. 3, reduciendo las funciones jurisdiccionales de este organismo judicial, consagrado los principios constitucionales de unidad de gestión y jerarquía, en el numeral 3 del artículo 251 de la Constitución, los que permiten al Fiscal General de la Nación "determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley".

Con el diseño actual que tiene la Fiscalía General, como resultado de las sucesivas reformas y ajustes de tipo administrativo, particularmente las contenidas en el Decreto 16 de 2014, se hace necesario hacer un ajuste en la forma de elección del Fiscal General, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las funciones de este organismo en forma independiente, sin desconocer el principio de colaboración armónica.

En un régimen político presidencialista como el colombiano es necesario propender por el equilibrio entre las distintas funciones del poder público, para evitar que un presidencialismo exacerbado pueda dar lugar a desajustes institucionales con las graves consecuencias democráticas que esto puede implicar.

Es así como después de la eliminación de la figura de la reelección presidencial, se hizo necesario hacer unos ajustes institucionales a través del Acto Legislativo 02 de 2015 "Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones", que implicaron incluso modificar la competencia disciplinaria de la Fiscalía General de la Nación, frente a sus funcionarios, de conformidad con lo previsto en el artículo 257-A, que otorgó la competencia disciplinaria de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Este proyecto de acto legislativo, modifica el artículo 249 de la Constitución, con el objetivo de modificar las competencias de las dos autoridades que actualmente intervienen en la elección del Fiscal General, estableciendo por una parte que ahora la terna ya no será elaborada por el Presidente de la República, sino por la Corte Suprema de Justicia y la elección del candidato de esa terna propuesta para el Cargo de Fiscal general, estará a cargo del Presidente de la República.

Esta nueva competencia para el Presidente de la República, en relación con la elección del Fiscal General, está en concordancia con el numeral 13, del artículo 189 de la Constitución:

13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.

No obstante, al no tratarse de un agente del gobierno, el Fiscal General mantiene su fuero constitucional, de conformidad con lo previsto en los artículos 175 y 178 de la Constitución.

Así las cosas, esta reforma garantiza que esta entidad mantenga su autonomía e independencia en el cumplimiento de las funciones institucionales que le fueron encomendadas en virtud de la Constitución y la Ley.

CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con lo previsto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, esta iniciativa se encuadra en lo previsto en el literal a) del inciso segundo del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, que prevé:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es

decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.

Este proyecto de reforma constitucional no beneficia en forma particular, actual y directa a ningún congresista, razón por la cual, prima facie no configura un conflicto de intereses, esto sin perjuicio de las condiciones propias de cada Senador o Representante a la Cámara, que en su situación particular puedan considerar que es necesaria la presentación de su impedimento.

Cordialmente,

Handwritten signatures of congress members including Roy Barrera, John Jairo Hoyos, HAROLD VALENCIA I., ANGELO CRISTO, Robert Rodríguez, H. R. José Daniel López, Aníbal, and ANGELO CRISTO.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.03/21 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA FORMA DE ELECCIÓN DEL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ROY BARRERAS MONTEALEGRE, JOSÉ RITTER LÓPEZ, JHON MILTON RODRÍGUEZ, TEMÍSTOCLES ORTEGA, MARITZA MARTÍNEZ, SANDRA RAMÍREZ, ROOSVELT RODRÍGUEZ, ANDRÉS CRISTO, JUAN FELIPE LEMOS; y los Honorables Representantes JOSÉ DANIEL LÓPEZ, HAROLD VALENCIA INFANTE, JOHN JAIRO HOYOS, ANATOLIO HERNÁNDEZ y otras firmas . La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2021 SENADO

por medio del cual se reduce la edad para ser representante a la Cámara y se modifica el artículo 177 de la Constitución Política.

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Proyecto de Acto Legislativo No. ____ de 2021 “Por medio del cual se reduce la edad para ser Representante a la Cámara y se modifica el artículo 177 de la Constitución Política”.</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. ____ DE 2021</p> <p style="text-align: center;"><i>Por medio del cual se reduce la edad para ser Representante a la Cámara y se modifica el artículo 177 de la Constitución Política</i></p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 177 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p style="text-align: center;">Artículo 177. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio.</p> <p>Artículo 3°. <i>Vigencia.</i> El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p> <p>De las honorables congresistas,</p> | <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  Julián Peinado Representante a la Cámara Partido Liberal </div> <div style="text-align: center;">  Temístocles Ortega Senador de la República Partido Cambio Radical </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  José Luis Correa Representante a la Cámara Partido Liberal </div> <div style="text-align: center;">  Harry Giovanni González García Representante a la Cámara Departamento del Caquetá </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Catalina Ortiz Representante a la Cámara Partido Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  Juan Luis Castro Senador de la República Partido Alianza Verde </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Iván Cepeda Senador de la República Partido Polo Democrático </div> <div style="text-align: center;">  Maritza Martínez Senadora de la República Partido de la U </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Jorge Eduardo Londoño Senador de la República Partido Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  León Eredy Muñoz Representante a la Cámara Partido Alianza Verde </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Angélica Lozano Correa Senadora de la República Partido Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  Juanita Goebertus Representante a la Cámara Partido Alianza Verde </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Iván Cepeda Senador de la República Partido Polo Democrático </div> <div style="text-align: center;">  Maritza Martínez Senadora de la República Partido de la U </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  José Daniel López Representante a la Cámara Partido Cambio Radical </div> <div style="text-align: center;">  Mauricio Toro Representante a la Cámara Partido Alianza Verde </div> </div> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>Wilmer Leal Pérez Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Jorge Eliecer Guevara Senador de la Republica Partido Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>César Augusto Ortiz Zorro Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Andrés García Zuccardi Senador de la República Partido de la U</p> </div> </div> <div style="margin-top: 20px;">  <p>Guillermo García Realpe Senador de la República Partido Liberal</p> </div> | <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. ____ DE 2021</p> <p style="text-align: center;">“Por medio del cual se reduce la edad para ser Representante a la Cámara y se modifica el artículo 177 de la Constitución Política</p> <p>I. Presentación</p> <p>El presente Proyecto de Acto Legislativo busca garantizar la representación política de Jóvenes en el Congreso, teniendo en cuenta la representatividad poblacional, el aporte económico y el ejercicio pleno de la ciudadanía que se les debe garantizar a este sector poblacional. El cual actualmente tiene límites para lograr una representación efectiva en el Congreso. Para lo cual proponemos eliminar el requisito de edad para postulación a la Cámara de Representantes.</p> <p>El fundamento de eliminar el requisitos de edad para el acceso a los cargos de elección popular en Colombia, es que en la actualidad representan una barrera para la participación política de los jóvenes. Esta barrera no sólo resulta innecesaria, debido a que se fundamenta en razones que ya no corresponden a las realidades del país, sino que también limitan el ejercicio político dentro de un sistema democrático participativo.</p> <p>Las disposiciones constitucionales que se proponen modificar, constituyen obstáculos para la construcción de la igualdad en la participación ciudadana, en tanto impide a una porción muy importante de la población el derecho a ser elegido, mediante una institución constitucional que no corresponde con el carácter democrático de la Carta de 1991.</p> <p>II. Objetivos</p> <p>a) Estimular la participación de los jóvenes en política: La disminución de la edad para ocupar el cargo de Representante a la Cámara, fomenta la inclusión y desarrolla el artículo 40 constitucional, lo que permite que los jóvenes sean sujetos activos en la construcción de sociedad.</p> <p>b) Fomentar la igualdad en el acceso a los cargos de elección popular. Las personas que cumplen los 18 años adquieren el estatus de “ciudadano en ejercicio”, siempre que no cuenten con limitaciones especiales. En la actualidad el ciudadano en ejercicio no cuenta con una extensión igual de sus derechos pues la mayoría de edad no le permite ser elegido para todos los cargos públicos, como si se lo permite a los ciudadanos con mayor edad; esta diferenciación resulta injustificado a la luz del principio de igualdad.</p> |
| <p>III. Participación política de jóvenes en Colombia</p> <p>Las cifras de los censos electorales de las últimas elecciones, tanto regionales como nacionales, dan cuenta de que en Colombia alrededor del 25%¹ de los ciudadanos que pueden votar para elegir representantes en cargos de elección popular son jóvenes. Es decir que alrededor de la cuarta parte de los electores no pueden ser elegidos para la Alcaldía Mayor de Bogotá, para el Senado ni para la Presidencia, y algunos de ellos (los menores de 25 años) tampoco pueden ser elegidos para la Cámara de representantes.</p> <p>Para las elecciones de 2018 había ocho millones novecientos setenta y cuatro mil novecientos cuarenta y tres (8.974.943) jóvenes inscritos en el censo electoral, lo que implica que para las últimas elecciones de Congreso y Presidencia todas estas colombianas y colombianos que pueden votar para elegir, no pueden ser elegidos como tales.</p> <p>En el mismo sentido, la Encuesta de Cultura Política realizada por el DANE en el año 2019, evidencia que existe un alto nivel de insatisfacción con la forma en que funciona la democracia en Colombia², una baja participación en las últimas elecciones presidenciales³, y un bajo porcentaje de conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana por parte de los jóvenes⁴.</p> <p><small>¹ El porcentaje de personas inscritas en el censo electoral entre 18 y 28 años es de 24.2% para las elecciones territoriales de 2019, 24.7% para las elecciones presidenciales de 2018, 24.9% para las elecciones a Congreso de 2018, 25.5% para las elecciones territoriales de 2015, 25.7% para las elecciones presidenciales de 2014 y 25.8% para las elecciones a Congreso de 2014. El rango de edad para identificar a los jóvenes se determinó de acuerdo con la Ley Estatutaria 1885 de 2018 que define como joven a toda persona entre los 14 y los 28 años. Fuente: Censo electoral por rangos de edad. Registraduría General del Estado Civil.</small></p> <p><small>² Según la Encuesta de Cultura Política 2019 el 47.1% de personas encuestadas entre 18 y 25 años y el 47.2% de las personas encuestadas entre 26 y 40 años se sienten “Muy Insatisfechas” con la forma en la que funciona la democracia en Colombia, siendo estos porcentajes mayores a los de las personas de 41 a 64 años (45.6%) y 65 y más años (41.3%).</small></p> <p><small>³ Según la ECP 2019 el rango de edad con menos personas que votaron en las elecciones presidenciales del 2018 fue el de 18 a 25 años con un 55.8%, mientras que los demás rangos (26-40, 41-64, 65 o más años) oscilan entre el 75.4% y el 80.7%.</small></p> <p><small>⁴ Según la ECP 2019 sólo el 17.2% de las personas entre los 18 y los 15 años conocen o han oído hablar de los mecanismos de participación ciudadana, comparado con el 31.7% para los que tienen entre 26 y 40 años y el 37.6% de los que tienen entre 41 y 64 años.</small></p> | <p>Si consideramos que los jóvenes tienen la obligación de prestar el servicio militar obligatorio, pueden adquirir responsabilidades tales como conformar familias y representan una parte importante de la fuerza de trabajo que aporta económicamente al país, es claro que deben tener el derecho de elegir sus líderes y de presentarse a elecciones⁵.</p> <p>Las disposiciones constitucionales en discusión mantienen la paradoja en la que se es jurídicamente capaz para suscribir todo tipo de contratos, pagar impuestos y ser juzgado por delitos desde que se obtiene la mayoría de edad, pero no se puede ser Congresista, Alcalde Mayor de Bogotá ni presidente. Ello separa injusta e inconvenientemente la calidad de los electos para estos cargos de elección popular con la de un sector muy significativo de la población.</p> <p>Limitar la participación en estas instancias de representación política a ciudadanos colombianos acorde con la Constitución, va en contravía de los principios que inspiran la misma y constituye una barrera para el ejercicio de la ciudadanía plena, limitando el ejercicio de los derechos constitucionales por una disposición sin mayor justificación constitucional y que reproduce una institución que en la historia constitucional de Colombia ha tenido diferentes expresiones.</p> <p>IV. Importancia de reducir la edad para cargos de elección popular</p> <p>Las cifras presentadas con anterioridad ponen de presente la necesidad de tomar acciones para permitir, promover y garantizar la participación de los jóvenes en Colombia, especialmente teniendo en cuenta que en Colombia existe una disparidad entre la edad para votar (18 años) y las edades exigidas para acceder a cargos de elección popular (que van de los 18 a los 30 años) que dificulta el acceso a la participación democrática de los jóvenes y su representación dentro del Estado como grupo poblacional.</p> <p>Relevancia local e internacional</p> <p>El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD aconseja de forma preferente dentro de las recomendaciones dirigidas a los gobiernos y parlamentos nacionales con relación con el marco legal de participación juvenil, la estrategia de “Nivelar la edad mínima para votar y la</p> <p><small>⁵ PNUD (2013). Mejorando la participación política de la juventud a lo largo del Ciclo Electoral. Guía de Buenas Prácticas. https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/SP_UN-Youth_Guide-LR.pdf</small></p> |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>edad mínima de elegibilidad para presentarse a cargos electivos”⁶.</p> <p>El PNUD reconoce que los parlamentos como rama representativa del Estado, deben integrar a todos los grupos de la sociedad, lo que implica concebir las altas edades para elegibilidad en cargos como un riesgo para la calidad representativa del parlamento, al omitir los desafíos y perspectivas de desarrollo en una parte significativa de la población, como lo son los jóvenes. Además, resalta la importancia de fomentar la participación política de la juventud como un fin en sí mismo, reconociendo que garantiza un derecho democrático fundamental y puede traer beneficios a futuro en el desarrollo de la cultura política del país⁷.</p> <p>Esto, teniendo en cuenta que instancias como la Unión Inter-Parlamentaria - UIP (Inter Parliamentary Union - IPU en inglés), conocida como la organización internacional de los parlamentos nacionales, recomienda a los parlamentarios alinear la edad mínima para votar con la edad mínima de elegibilidad para postularse a un cargo, con el fin de garantizar una mayor participación de los jóvenes en los parlamentos⁸.</p> <p>Dicha recomendación se hace destacando la necesidad de prevenir y contrarrestar todas las formas de discriminación, incluida la discriminación basada en la edad, de conformidad con el principio de no discriminación consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), reconociendo que los niños y los jóvenes son capaces de formar sus propios puntos de vista y se les debe garantizar el derecho de expresar esos puntos de vista libremente en todos los asuntos que les afecten, dándoles el debido peso de acuerdo con su edad y madurez, como se establece en el Artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), y declarando que lograr una democracia significativa requiere la participación plena y activa de los jóvenes y las organizaciones juveniles en los procesos democráticos a nivel local, nacional, regional e internacional⁹.</p> <p>En el ámbito local, el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales junto con la Registraduría Nacional, han reconocido que hacer partícipes a los jóvenes del entorno político colombiano, es una prioridad para el Estado colombiano, la cual debe tener en cuenta que la</p> | <p>participación de los jóvenes debe estar basada en la incidencia y autodeterminación en relación con las condiciones de vida¹⁰. Lo anterior con fundamento en que existe una larga tradición de participación juvenil mediante la protesta social representada principalmente por el movimiento estudiantil, que existen investigaciones que dan cuenta que la falta de participación juvenil está dando lugar a un “déficit democrático”, que la participación de los jóvenes no se ha realizado de forma tradicional sino principalmente mediante el activismo, y que en Colombia hay estudios que muestran que los mecanismos institucionalizados por la Constitución no cuentan con legitimidad juvenil.</p> <p>Desarrollo de los postulados democráticos de la Constitución de 1991</p> <p>La Constitución de 1991 establece el Estado Social y Democrático de derecho como fórmula política del Estado colombiano, con lo cual, recoge una larga historia de avances constitucionales, principalmente del Estado liberal clásico y de sus desafíos a nivel democrático y social.</p> <p>La dimensión democrática del Estado Social y Democrático de Derecho está basada en la soberanía popular, es decir, en la igualdad de los individuos en la formación de la voluntad política y en el diseño de las instituciones¹¹. En ese contexto se concibe la libertad como participación en el orden político, en la medida en que es libre “aquél que sigue la norma que el mismo se ha dado”, por lo que la igualdad es además garantizada desde su dimensión política¹².</p> <p>Esta dimensión democrática basada en la soberanía popular es clave a la hora de entender la naturaleza de nuestra democracia constitucional debido a que trae consigo una concepción participativa de la democracia, donde la representación es un instrumento más para garantizar la participación. Al respecto la Corte Constitucional ha aclarado que “[e]l artículo 3º de la Constitución reconoce que la soberanía está radicada en el pueblo y se constituye por la suma de todas las voluntades individuales (soberanía popular). A su vez, ha sostenido que en la democracia representativa -que se sustenta en el concepto de soberanía nacional- los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente</p> |
| <p>considerados al paso que, en el modelo de la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo”¹³.</p> <p>Bajo la misma línea argumentativa, la Corte ha reiterado que la obligación de promover la expresión de las dimensiones representativas de la democracia, hace parte de la naturaleza participativa del ordenamiento constitucional, al igual que la manifestación de formas democráticas de decisión y de control¹⁴. Lo anterior resulta clave a la hora de permitir la elección de jóvenes mayores de edad para todos los cargos de elección popular, debido a que las restricciones de edad, a pesar de estar consagradas en la Constitución representan una barrera para el ejercicio democrático en su dimensión representativa que limita de forma desproporcionada la participación y representación de los jóvenes.</p> <p>De esta forma, la presente propuesta de reforma constitucional busca desarrollar el principio de democracia participativa debido a que no sólo implica ampliar el espacio de representación para un sector más amplio de la población en términos de edad, sino que pretende generar la apropiación por parte de los jóvenes de los espacios democráticos que permitan que el sistema político responda a sus demandas de forma efectiva, teniendo en cuenta el reconocimiento de “la juventud como una fuerza positiva para el cambio social transformador”¹⁵.</p> <p>De lo que se trata es de dar un paso importante en el desarrollo de la participación efectiva de los jóvenes, reconociendo los avances en la materia al establecer mecanismos consultivos en los que se escucha a los jóvenes en procesos dirigidos por poblaciones de mayor edad, tal como ocurre en la garantía del inciso segundo del artículo 45 de la Constitución Política, debido a que allí se menciona la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados, pero únicamente los que tengan a cargo la “protección, educación, y progreso de la juventud”.</p> <p>Un segundo avance importante, han sido los Consejos de Juventud y las Plataformas de Juventudes, definidos en la Ley 1885 de 2018, en los que se establece la participación en cabeza de la juventud, la cual es acorde con lo dispuesto por el PNUD cuando menciona que en este tipo de formas de participación “los jóvenes tienen un impacto directo en la toma de decisiones dentro</p> | <p>de sus propias comunidades juveniles, como ser a través de ONG dirigidas por jóvenes, consejos estudiantiles, parlamentos juveniles con competencias”¹⁶.</p> <p>Ahora bien, lo que se busca es dar el paso hacia un tercer avance en la garantía de la participación efectiva de los jóvenes en el sentido de permitir que tomen parte efectiva de los procesos políticos regulares¹⁷, ya no sólo como votantes, sino también como electos en instancias como el parlamento, las corporaciones públicas o los gobiernos de orden local o nacional.</p> <p>Esta apertura democrática puede permitir una reducción significativa de la abstención electoral en los jóvenes, teniendo en cuenta que el acceso a cargos de elección popular puede generar una mayor identificación de los ciudadanos jóvenes con los electos, no sólo porque pueden posicionar de forma más efectiva en el debate público las problemáticas que aquejan a este sector de la población, sino porque tienen mayor interés en que exista una incidencia real en la toma de decisiones, además de un entendimiento más integral de la situación particular de los jóvenes.</p> <p>Ahora bien, no existen razones suficientes para mantener estas limitaciones, debido a que esto implicaría la adopción de un sistema democrático paternalista y restrictivo, el cual ha sido dejado de lado de forma progresiva por los sistemas políticos, avanzando hacia mayores garantías en materia de participación electoral. De esta forma, las manifestaciones democráticas modernas, como las existentes tras la Revolución Francesa, establecieron el voto censitario donde se establecieron una serie de requisitos de carácter principalmente socioeconómico. Ahora bien, la tendencia de los sistemas modernos ha ido encaminada hacia una ampliación de la participación cada vez a sectores más amplios de la sociedad, permitiendo el voto generalizado masculino y más recientemente el voto universal tras la inclusión de las mujeres en el ejercicio de los derechos políticos. De igual forma ocurre con la dimensión pasiva del sufragio, como lo es la posibilidad de ser elegido, cada vez se reducen más los requisitos que excluyen sectores poblacionales que ejercen la ciudadanía de forma activa, e incluso se establecen cuotas o curules especiales dentro de corporaciones para determinados grupos sociales.</p> <p>En este sentido, excluir a la cuarta parte de los electores para que puedan tener representantes dentro de los órganos donde se toman las decisiones más importantes de la sociedad, es un déficit democrático que pretendemos suplir mediante la presente reforma constitucional.</p> |

⁶ Op. Cit. PNUD (2013).

⁷ Ibidem.

⁸ UIP (2010). Participación juvenil en el proceso democrático. Resolución adoptada por consenso * por la 122ª Asamblea de la UIP (Bangkok, 1 de abril de 2010). <http://archive.ipu.org/conf-e/122/Res-3.htm>

⁹ Ibidem.

¹⁰ Garzón, Eduardo, Martínez, Lorena, Figueroa, Diego. (2018). *Participación política y ciudadana de jóvenes*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE). https://wtr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Participacion_politica_y_ciudadana_de_jovenes.pdf

¹¹ Uprimny Yepes, Rodrigo (1997). *Estado social de derecho y decisión judicial correcta: un intento de recapitulación de los grandes modelos de interpretación jurídica*. En Botero Uribe, Darío. Hermenéutica jurídica: Homenaje al maestro Darío Echandía, Bogotá: Universidad del Rosario, 1997, pp. 116-121.

¹² Ibidem.

¹³ Sentencia Corte Constitucional. C-093 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas y Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴ Sentencia Corte Constitucional. C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁵ Op. Cit. PNUD (2013).

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem. Pp. 17.

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Los argumentos sobre la falta de preparación o experiencia de los jóvenes son fácilmente refutables considerando que en gran medida se trata de un prejuicio, debido a que en la actualidad existen personas muy jóvenes con altos niveles de formación, y aun así aunque dicho prejuicio fuera cierto, se trata de una decisión política que se debe dejar en manos de los electores, más aún si consideramos que la edad no es un sinónimo de preparación, debido a que actualmente se pueden elegir personas con más de 28 años que no tienen un alto nivel educativo. Esto no implica que se deban excluir a estas personas de los cargos de elección, debido a que representan a un sector de la población que no cuenta con acceso a la educación, pero en el mismo sentido los jóvenes representan a una gran cantidad heterogénea de ciudadanos que tienen problemáticas particulares.</p> <p>Finalmente, cabe resaltar que los riesgos que se pueden presentar a la hora de elegir personas muy jóvenes en estos cargos no son mayores a los riesgos que existen actualmente y para los cuales nuestro sistema constitucional prevé una serie de mecanismos de control a los electos tales como el voto programático, la revocatoria del mandato, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses, y el sistema de pesos y contrapesos.</p> <p>Problemáticas propias de la vida juvenil en Contexto de Pandemia</p> <p>Los jóvenes son las víctimas silenciosas de las consecuencias sociales y económicas del coronavirus. Según la Organización Internacional del Trabajo¹⁸, “la pandemia inflige un triple impacto sobre los jóvenes. No solo destruye sus empleos, sino también su educación y formación, y coloca grandes obstáculos en el camino de quienes buscan entrar en el mundo del trabajo o cambiar empleo”. Según la OCDE¹⁹, la pandemia ha traído grandes afectaciones para los jóvenes en cuanto a sus procesos formativos, empleos, generación de ingresos y salud mental, al punto de hablar, en el peor de los casos, de una generación del confinamiento.</p> <p>Según las últimas cifras del DANE para el trimestre marzo – mayo, uno de cada tres jóvenes en el país se encuentra desempleado, llegando a un número histórica. Aunque ha habido esfuerzos importantes en los últimos años, aún tan solo uno de cada dos jóvenes accede al sistema de educación superior. Además, uno de cada cinco jóvenes en el país ni estudia ni trabaja.</p> <p>Lo anterior, es una muestra clara que existen intereses propios de este sector poblacional que no</p> <p><small>¹⁸ Observatorio de la OIT. El COVID-19 y el mundo del trabajo. Cuarta edición. Estimaciones actualizadas y análisis. 2020. ¹⁹ OCDE. Youth and Covid 19: response, recovery and resilience. 2020.</small></p> | <p>deben supeditarse a la voluntad de la clase política perteneciente a sectores poblacionales de mayor edad para que sean defendidos, sino que es necesaria la inclusión de representantes de la población joven que de forma directa puedan velar por sus derechos. Al pensar la pospandemia, la OCDE²⁰ en su más reciente informe sobre juventud, plantea que “involucrar a los jóvenes interesados de diversos orígenes puede restablecer la confianza, generar su interés en la política e integrar consideraciones a largo plazo en las estrategias de respuesta y recuperación ante crisis”.</p> <p>V. Marco Jurídico</p> <p>Derecho Internacional</p> <p>Existen diferentes instrumentos del derecho internacional relacionados con el derecho a la participación de los jóvenes especialmente en escenarios políticos.</p> <p>En el Sistema Universal de Derechos Humanos encontramos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que en su artículo 21 establece que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) menciona en su artículo 12 que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.</p> <p>Entre otros instrumentos de menor fuerza vinculante encontramos las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, entre ellas la Resolución que aprueba el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes (2000) y la Resolución A/RES/58/133 que resalta la “importancia de la participación plena y efectiva de los jóvenes y sus organizaciones en los planos local, nacional, regional e internacional”.</p> <p>En el contexto regional es importante mencionar que la Convención Americana de Derechos Humanos, establece en su numeral 1 del artículo 23 que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <p>a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;</p> <p><small>²⁰ Ibídem.</small></p> |
| <p>b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y</p> <p>c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p> <p>En el mismo contexto, es de resaltar la creación de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) en 1996, la cual está dedicada a “dedicado al diálogo, concertación y cooperación en materia de juventud, dentro del ámbito iberoamericano”. De igual forma dentro de finalidades de la OIJ está “promover el fortalecimiento de las estructuras gubernamentales de juventud y la coordinación interinstitucional e intersectorial a favor de las políticas integrales hacia la juventud”.</p> <p>Adicionalmente, la OIJ promovió la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud (CIDJ), que en su artículo 21 establece el derecho a la Participación de los Jóvenes, que incluye la obligación de los Estados Parte de “promover que las instituciones gubernamentales y legislativas fomenten la participación de los jóvenes en la formulación de políticas y leyes referidas a la juventud, articulando los mecanismos adecuados para hacer efectivo el análisis y discusión de las iniciativas de los jóvenes, a través de sus organizaciones y asociaciones”.</p> <p>Régimen Constitucional</p> <p><u>Participación de los jóvenes</u></p> <p>La Constitución Política prevé varias disposiciones que resaltan la necesidad de incluir a los jóvenes en la vida política del país, y la obligación del Estado de promover que dicha inclusión sea real.</p> <p>El artículo 40 de la Constitución consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Además, establece las facultades que tienen los ciudadanos para hacer efectivo este derecho. Bajo este presupuesto puede:</p> <p>a) Elegir y ser elegido.</p> <p>b) Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.</p> <p>c) Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.</p> <p>d) Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la</p> | <p>Constitución y la ley.</p> <p>El artículo 45 de la Constitución señala que el Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.</p> <p>Por su parte, el artículo 103 de la Carta, que se refiere a los mecanismos de participación democrática, señala que el “Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”. (Negrilla fuera del texto).</p> <p><u>Edad para acceder a cargos de elección popular</u></p> <p>La Constitución Política y la Ley establecen las siguientes edades mínimas para ocupar los cargos de elección popular:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Presidente de la República: 30 años (artículo 191) ● Senador de la República: 30 años (artículo 172) ● Representante a la Cámara: 25 años (artículo 177) ● Diputado: 18 años (artículo 299) ● Gobernador: 18 años (artículo 303) <p>Régimen legal</p> <p><u>Participación de los jóvenes</u></p> <p>El legislativo ha creado una serie de leyes que pretenden facilitar el desarrollo social y económico de los jóvenes con el fin de incorporarlos a la sociedad en condiciones de igualdad:</p> |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>a. Ley 1014 de 2006 - Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento. Señala 10 objetivos que buscan promover a los jóvenes emprendedores y a sus organizaciones.</p> <p>b. Ley 1429 de 2010 - Ley de Formalización y Generación de Empleo. Tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de incentivar la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.</p> <p>c. Ley 1622 de 2013 - Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Su objeto es garantizar a todos los jóvenes "el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país". (Artículo 1°).</p> <p>d. Ley 1780 de 2016 - Ley de Empleo y Emprendimiento Juvenil. Esta ley tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial para este grupo poblacional en Colombia.</p> <p>e. Ley 1885 de 2018 - Modificación del Estatuto de Ciudadanía Juvenil para incluir el Sistema Nacional de Juventudes. Este proyecto establece definiciones sobre joven, juventudes y otros conceptos asociados; establece funciones para los Consejos de Juventud, para las Plataformas de Juventudes, y determina los procesos para su elección.</p> <p>Documentos Conpes</p> <p>La generación de oportunidad para los jóvenes, la prevención de su incorporación a grupos ilegales y la prevención del embarazo en adolescentes ha sido de especial interés para el Gobierno; por ello, se han creado 3 documentos Conpes que buscan desarrollar políticas y lineamientos que respondan a esos objetivos.</p> | <p>a. Conpes 3673 de 2010 - Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley, y de los grupos delictivos organizados.</p> <p>b. Conpes 147 de 2012 - Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años.</p> <p>c. Conpes 173 de 2014 - Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Este documento busca generar una serie de acciones que permitan que la población joven del país pueda vincularse más y mejor al sector productivo. Así, se espera potenciar el rol de los jóvenes como actores claves en el desarrollo del país. Finalmente, busca desarrollar el capital humano de los jóvenes, de tal manera que estén mejor preparados al momento de decidir su futuro profesional y laboral.</p> <p><u>Edad para acceder a cargos de elección popular</u></p> <p>La Ley 136 de 1994 "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", se ocupa de reglamentar la edad mínima para ocupar otros cargos de elección popular, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alcalde: 18 años (artículo 86) • Concejal: 18 años (artículo 42) • Edil: 18 años (artículo 123). <p>La ciudad de Bogotá tiene una regulación especial contenida en el Decreto número 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá; en ella se indica que para acceder a los cargos de elección popular se exigen los siguientes requisitos de edad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alcalde Mayor de Bogotá: 30 años (artículo 36 Decreto Ley 1421 de 1993 y 172 Constitución Política) • Concejal: 18 años (artículo 27 Decreto Ley 1421 de 1993) • Edil: 18 años (artículo 65 Decreto Ley 1421 de 1993) |
| <p>Todo lo anterior evidencia el interés del legislador y la obligación del Estado en reconocer las particulares necesidades de los jóvenes y realizar acciones concretas para estimular su acceso a la vida laboral; sin embargo, el acceso a la vida política continúa siendo una materia pendiente.</p> <p><u>Jurisprudencia constitucional</u></p> <p>La jurisprudencia constitucional le ha otorgado a la participación política el carácter de derecho fundamental y por consiguiente de aplicación inmediata. En la Sentencia T-235 de 1998, la Corte señaló que este derecho implica que aquellas personas que cumplan con las condiciones para su ejercicio, puedan participar en la toma de decisiones que les interesen como elecciones, plebiscitos, referendos, ingresar o conformar partidos políticos, y ejercer control sobre las personas u órganos que detentan el poder político.</p> <p>La anterior premisa se encuentra respaldada por la Corte Constitucional en la Sentencia C - 862 de 2012, donde el alto tribunal estudió el proyecto de ley estatutaria sobre ciudadanía juvenil (Ley 1622 de 2013), y señaló que la participación de la juventud en el ordenamiento colombiano no es un objetivo simple o retórico, sino que busca integrar activamente a este sector de la población en la creación de las políticas que los afecten con el fin de brindar a las mismas un enfoque diferencial y adecuado a sus especiales necesidades y particularidades.</p> <p>La Corte además dijo que dicha participación se justifica por la concreción del principio de democracia participativa, pues es necesaria su visión en el planteamiento de soluciones de los problemas que los afectan, más aún cuando se evidencia que los jóvenes representan alrededor de una cuarta parte de la población y sin embargo sufren problemas en la aplicación del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, y tienen necesidades específicas tal como ocurre en materia de educación. En esta misma sentencia, se establece la necesidad de instaurar un marco normativo garantista "partiendo del reconocimiento de las y los jóvenes como sujetos de derechos y como actores estratégicos del desarrollo y no (...) bajo los lentes del proceso de estigmatización y marginalización al que son constantemente limitados</p> <p>Adicionalmente, en Sentencia C - 379 de 2016, la Corte dentro del control automático del proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado – 156/15 Cámara²¹(Plebiscito por la paz), dejó claro el</p> <p>²¹ "Por la cual se regula el plebiscito para la referendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".</p> | <p>carácter expansivo de la democracia participativa y su condición de mandato de optimización, abriendo la puerta a desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan.</p> <p>VI. Antecedentes Legislativos</p> <p>Diferentes proyectos de ley y de acto legislativo que han tenido trámite en el Congreso han buscado propiciar la participación de los jóvenes, mediante la modificación de la edad para acceder a cargos de elección popular. Reconocemos el trabajo que se ha adelantado en este sentido, debido a que ha sido un sustento importante para el presente proyecto. Entre estos encontramos:</p> <p>Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2013 Senado, por medio del cual se reforman los artículos 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia, sobre los requisitos para ser elegido en el Senado de la República y la Cámara de Representantes.</p> <p>Este proyecto propuso cambiar la edad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Senado de la República: 25 años. • Cámara de Representantes: 23 años. <p>Motivo de archivo: Tránsito de legislación.</p> <p>Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2015 Senado, por medio del cual se incluye a las juventudes a participar en cargos de elección popular.</p> <p>Este proyecto propuso cambiar la edad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Representantes: 18 años. <p>Motivo de archivo: Tránsito de legislación.</p> <p>Proyecto de Acto Legislativo 140 de 2005 Cámara, por medio del cual, se reforman los artículos 172, 177, 229, 312, 323, y 263 de la Constitución Política sobre las edades para ser elegido a corporaciones públicas de elección popular.</p> <p>Este proyecto propuso cambiar la edad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Senado de la República: 25 años. • Cámara de Representantes: 21 años. • Asambleas Departamentales: 18 años. • Concejos Municipales: 18 años. |

- Concejo Distrital: 18 años.
- Juntas Administradoras Locales: 18 años.

Motivo de archivo: Tránsito de legislatura.

Proyecto de Ley número 071 de 2015. Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5a de 1992, se crea la comisión legal por la juventud colombiana del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Motivo de archivo: Tránsito de legislatura.

Proyecto de Acto Legislativo número 118 de 2016 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 40, 172, 177, 303 y 323 de la Constitución Política.

Este proyecto propuso eliminar los requisitos de edad para todos los cargos de elección popular, exceptuando los cargos de presidente de la República y Alcalde Mayor de Bogotá.

Motivo de archivo: Tránsito de legislatura.

Proyecto de Acto Legislativo número 89 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 40, 171, 172, 176 y 177 de la Constitución Política para incentivar la participación de los jóvenes en la vida política.

Este proyecto propuso eliminar los requisitos de edad para todos los cargos de elección popular, exceptuando los cargos de presidente de la República y Alcalde Mayor de Bogotá.

Motivo de archivo: Tránsito de legislatura.

Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2020 Senado. Por medio del cual se modifican los artículos 40, 171, 172, 176 y 177 de la Constitución Política con el fin de incentivar la participación política.

Este proyecto propuso eliminar los requisitos de edad para los cargos de elección popular, incluyendo los cargos de Senador y Representante a la Cámara, exigiendo únicamente la edad para ser ciudadano en ejercicio (18 años).

Motivo de archivo: Tránsito de legislatura.

Proyecto de Acto Legislativo número 29 de 2021 Senado. Por medio del cual se modifican los

artículos 176 y 177 de la Constitución Política con el fin de garantizar la representación política.

Este proyecto propuso eliminar los requisitos de edad para los cargos de elección popular, incluyendo los cargos de Senador y Representante a la Cámara, exigiendo únicamente la edad para ser ciudadano en ejercicio (18 años).

Motivo de archivo: Tránsito de legislatura.

VII. Antecedentes históricos

La edad para acceder a los cargos de elección popular ha sufrido cambios a lo largo de la historia del país, que se resumen a continuación:

| Constitución | Artículo |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constitución de Cundinamarca. Año: 1811 | Título VI, artículo 37: Las cualidades que se requieren para ser miembro del cuerpo legislativo son las mismas detalladas en el Título IV artículo 14. Título IV artículo 14: Para ser miembro de la representación nacional se requiere indispensablemente ser hombre de veinticinco años cumplidos, dueño de su libertad, que no tenga actualmente empeñada su persona por precio. |
| Constitución de la República de Tunja. Año: 1811 | Capítulo 2, artículo 2: Para ser miembro del Senado se requiere no tener las tachas que se han dicho para los representantes; haber habitado dentro de la provincia al menos un año y tener 35 años. Para los Representantes: 20 años. |
| Constitución del Estado soberano de Antioquia: 1812 | Artículo 7, sección segunda Tendrá derecho a elegir y ser elegido todo varón libre , padre o cabeza de familia, que viva de sus rentas u ocupación sin pedir limosna ni depender de otros. Que no tenga causa criminal pendiente, ni haya sufrido pena corporal afflictiva o difamatoria. Que no sea sordo, mudo, mentecato, deudor moroso del tesoro público... a más de esto los apoderados deberán tener un manejo, renta, o provento que equivalga a doscientos pesos. |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constitución de la República de Cundinamarca Año: 1812 | Título 3, artículo 8° Para ser miembro de la representación nacional se requiere ser de edad de 25 años cumplidos, dueño de su libertad , que no la tenga empeñada por precio. |
| Constitución del Estado de Cartagena de Indias Año: 1812 | Título VI, artículo 26 Las cualidades que se requieren para ser miembros del cuerpo legislativo son: la edad de veintidós años y las demás detalladas en el Título IV, artículos 6 y 7 (Hombre libre , que no haya manifestado su oposición a la libertad americana, que tenga penas ni deudas, etc.) |
| Cundinamarca y el Congreso. Reforma del acta federal. Hecha por el congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada. | Se decide no regular el aspecto de las legislaturas debido a la imposibilidad económica de hacer reformas legales, además que los demás poderes atribuidos a ellas fueron concentrados en el gobierno general y en el cuerpo beligerante. Reglamento del Congreso del gobierno general de la Nueva Granada. <i>De la naturaleza del gobierno general.</i> Artículo 2°. Han de ser naturales de las provincias unidas de la Nueva Granada, en ejercicio actual de los derechos del ciudadano y habiendo nacido en el continente colombiano o sus islas (llamado antes América española) han de haber residido en el territorio de dichas provincias cinco años antes de la elección. Por lo demás, las cualidades principales que ha de concurrir en los que obtengan tan importante confianza serán la probidad, la firmeza de carácter, la actividad y la constancia, los conocimientos políticos y el amor ardiente de la independencia. |
| Constitución o forma de Gobierno del Estado de Mariquita. Año: 1815 | Título VI, artículo 14 Para ser miembro del cuerpo legislativo se necesita ser mayor de 21 años, ser hombre libre con vecindad de por lo menos seis años en cualesquiera de las provincias de la Nueva Granada y domiciliado actual en esta y propietario o que viva de sus rentas, sin dependencias ni a expensas de otro. |
| Constitución provisional de la provincia de Antioquia Año: 1815 | Título II, artículo 4 Tendrá derecho a elegir y ser elegido todo varón libre , mayor de 21 años, que viva de sus rentas u ocupación, que no tenga causa criminal pendiente ni haya sufrido pena corporal afflictiva o inflamatoria, que no sea sordo mudo, loco, mentecato, |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | deudor moroso del tesoro público, fallido culpable o alzado con la hacienda ajena. |
| Inicia el periodo de la gran Colombia Constitución de la República de Colombia 1821 | Título III, artículo 21 Para ser elector se requiere. 1. Ser sufragante parroquial no suspenso. 2. Saber leer y escribir. 3. Ser mayor de 25 años cumplidos y vecino de cualquiera de las parroquias del cantón que va a hacer las elecciones. 4. Ser dueño de una propiedad raíz que alcance el valor libre de quinientos pesos, o gozar de un empleo de renta anual, o ser usuario de bienes que produzcan una renta de trescientos pesos anuales. Artículo 87 No podrá ser miembro de la Cámara de Representantes quien además de tener las cualidades del elector no tenga 1. Calidad de natural o vecino de la provincia que lo elige. 2. Dos años de residencia en el territorio de la república dos años antes de la elección. 3. Dueño de propiedad raíz que alcance el valor libre de dos mil pesos o una renta anual de 500 pesos. Artículo 95. Para ser Senador se necesita además de las cualidades del elector. 1. Tener 30 años 2. Ser natural o vecino del apartamento que hace la elección (sic) 3. Tres años de residencia en el territorio de la República inmediatamente antes de la elección Dueño de la propiedad libre del valor de cuatro mil pesos o de una renta anual de quinientos pesos. |
| Constitución de la República de Colombia | Edad para ser electo Senador: |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Año 1830 | 40 años cumplidos Cámara de Representantes: 30 años Ambos debían ser dueños de propiedad raíz, que alcanzará el precio libre de 8000 pesos para Senador, cuatro mil para Cámara. |
| Constitución del Estado de La Nueva Granada Dada por la convención constituyente del año 1832 | Título IV artículo 26 Para ser elector se requiere. 1. Ser granadino en ejercicio. 2. Ser casado o haber veinticinco años. 3. Ser vecino de la parroquia 4. Saber leer y escribir. Artículo 43. Para ser Senador necesita. 1. Ser granadino de nacimiento, en ejercicio de los derechos del ciudadano. 2. Haber cumplido 35 años 3. Ser vecino o natural de la provincia que hace la elección 4. Tener cuatro años de residencia en la república, inmediatamente antes a la elección. Esto no excluye a quienes han estado ausentes en servicio de la república o por causa de su amor a la independencia y libertad de la patria. 5. Ser dueño de bienes raíces que alcancen el valor libre de cuatro mil pesos o en su defecto de una renta de 500 pesos anuales. Artículo 54: Cámara 1. Ser granadino de nacimiento, en ejercicio de los derechos del ciudadano 2. Haber cumplido 25 años 3. Ser vecino natural de la provincia que hace la elección. Dueño de bienes raíces que alcancen el valor libre de dos mil pesos o tener una |

| | |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constitución Política de la Confederación Granadina 1858. | Capítulo I, artículo 5°. Son ciudadanos hábiles para elegir o ser elegidos para los puestos públicos de la Confederación, conforme a esta Constitución, los varones granadinos mayores de veintiún años, y los que no teniendo esta edad sean o hayan sido casados. |
| Constitución de los Estados Unidos de Colombia 1863 | Capítulo IV, artículo 33. Son elegibles para los puestos públicos del Gobierno general de los Estados Unidos, los colombianos varones mayores de 21 años, o que sean o hayan sido casados; con excepción de los ministros de cualquier religión. |
| Constitución de la República de Colombia Año: 1886 | Título IX, artículo 94 Para ser Senador se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano no suspenso, tener más de treinta años y disfrutar de mil doscientos pesos, por lo menos, de renta anual, como rendimiento de propiedades o fruto de honrada ocupación. Artículo 100. Para ser elegido Representantes se requiere ser ciudadano en ejercicio , no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal, y tener más de veinticinco años. |

Los requisitos de edad para ser elegido consagrados en los antecedentes constitucionales de nuestra carta política vigente no tienen una sustentación clara en el texto constitucional ni en las gacetas constitucionales. Tan sólo es posible encontrar algunos patrones como que los requisitos de edad para ser senador suelen ser más estrictos que los exigidos a los representantes a la cámara o los diputados. Esto puede tener relación con la cultura romana donde la cámara baja estaba compuesta tradicionalmente por los ciudadanos de mayor edad y experiencia²².

Este razonamiento no es del todo aplicable a la realidad de nuestros sistemas políticos debido a que la edad no significa una garantía de capacidad para ejercer cargos electos, al contrario, bajo el principio de la representación, se busca que la mayor cantidad de sectores poblacionales puedan acceder al ejercicio del poder de forma alternada, de manera que la democracia no degeneren en una tiranía facciosa a través del establecimiento de mayorías estables y duraderas²³.

²² Salas Cruz, Armando (2015). Tesis Doctoral. El derecho del sufragio pasivo en el sistema interamericano de derechos humanos. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. 2015. <https://eprints.ucm.es/33769/1/T36586.pdf>

²³ Jaramillo P., Juan Fernando, García Villegas, Mauricio, Rodríguez V., Andrés Abel y Uprimny Yepes, Rodrigo, *El derecho frente al poder: Surgimiento, desarrollo y crítica del constitucionalismo modernos*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2018.

| | |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | renta de trescientos pesos anuales, procedentes de bienes raíces o en defecto de esta una renta de 400 pesos anuales |
| Constitución Política de la República de la Nueva Granada 1843 | Título V, artículo 23 Para poder ser elector. 1. Ser granadino en ejercicio de los derechos del ciudadano 2. Haber cumplido veinticinco años. 3. Ser vecino del cantor que se le nombra 4. Saber leer y escribir Artículo 44, para ser Senador. 1. Ser granadino por nacimiento en ejercicio de los derechos del ciudadano 2. Haber cumplido 35 años 3. Ser natural o haber sido vecino de la provincia en que se le nombre Ser dueño de bienes raíces que alcance al valor libre de cuatro mil pesos o en su defecto de una renta de 500 pesos anuales. Artículo 48, para ser Representante. 1. Hallarse en ejercicio de los derechos del ciudadano 2. Haber cumplido 25 años 4. Ser natural o haber sido vecino de la provincia en que se le nombre. |
| Constitución Política de la Nueva Granada. Año: 1853. | Capítulo I, artículo 7°. Con excepción de los empleos de presidente y vicepresidente de la República, para los cuales se necesita la cualidad de granadino de nacimiento, y tener treinta años, para ninguno otro destino, con autoridad o jurisdicción política o judicial en la Nueva Granada, se exigirá otra cualidad que la de ciudadano granadino. |

El temor a la consolidación de una tiranía facciosa, tuvo incidencia en los debates que antecieron la Constitución de los Estados Unidos (Constitución de Filadelfia de 1787), lo cual culminó con la adopción de un sistema electoral basado en la "democracia madisoniana", la cual se caracteriza por ser una "democracia anti-mayoritaria" en donde existen límites en el ejercicio del poder para las mayorías, con el fin de garantizar la continuidad institucional²⁴.

La experiencia constitucional estadounidense es de especial relevancia para el presente proyecto, puesto a que es la principal influencia constitucional para las constituciones colombianas, incluyendo la constitución de 1991, que consagra los requisitos de edad de forma idéntica para el caso de los senadores (30 años²⁵) y los representantes a la Cámara (25 años²⁶).

Esta emulación de la Constitución Americana es particularmente paradójica debido a que este requisito de edad tenía fundamento en que las personas mayores de 25 o 30 años representaban personas de una edad avanzada de acuerdo a la esperanza de vida de la época, mientras que en 1991 en Colombia la esperanza de vida en hombres era de alrededor de 65 años y en mujeres de alrededor 70 años²⁷, por lo que se esperaba que el requisito de edad para garantizar que legislen sólo las personas más experimentadas fuera mucho más alto.

Esto pone en evidencia que a pesar de que estos requisitos tenían una finalidad originaria válida, que era la de garantizar determinadas calidades que se consideraban valiosas, actualmente no sólo no garantizan dichas calidades, sino que estas no resultan especialmente relevantes para el ejercicio del poder en un sistema democrático moderno. Especialmente si tenemos en cuenta que estos requisitos son muy comunes en los Estados latinoamericanos, probablemente por inspiración de la Constitución Estadounidense, pero no ocurre así en otras partes del mundo donde numerosos países²⁸ no exigen más edad que la requerida para votar, que normalmente es de 18 años.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Véase el artículo 172 de la Constitución Política de Colombia y el numeral 3. de la Tercera sección de la Constitución de los Estados Unidos.

²⁶ Véase el artículo 177 de la Constitución Política de Colombia y el numeral 2. de la Segunda sección de la Constitución de los Estados Unidos.

²⁷ Carmona-Fonseca, Jaime (2005). Cambios demográficos y epidemiológicos en Colombia durante el siglo XX. *Biomédica* 2005; 25:464-80. <https://revistabiomedica.org/index.php/biomedica/article/download/1373/1488/0>

²⁸ Por ejemplo, en Austria, Bélgica, Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Croacia, Hungría, Luxemburgo, Malta, Holanda, Portugal, Suecia, Eslovenia, Reino Unido, Serbia, Bulgaria, Turquía y Grecia, no se exigen requisitos adicionales de edad para acceder a cargos de elección popular. Fuente: <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/youthwiki/comparative-overview/participation/2019/1-age-voting-and-standing-candidate-national>

VIII. Conflicto de Intereses – Artículo 291 Ley 5 de 1992

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, se indicarán las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.

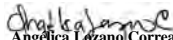
Considero que bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma busca hacer modificaciones de orden institucional que afectan la elección de cargos de elección popular, sin que por ella se constituya algún beneficio actual, directo y particular. Como ha señalado la Corte Constitucional, por regla general, los actos legislativos no constituyen conflictos de interés. Sobre este asunto, afirmó el tribunal constitucional en sentencia C-1040 de 2005:

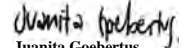
“la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, si están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”²⁹.

²⁹ Corte Constitucional De Colombia. Sentencia C-1040 De 2005. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

La aprobación del presente proyecto de acto legislativo sería un avance para la consolidación del Estado Social de Derecho, pues se elimina requisitos para el acceso a cargos de elección popular y se amplían espacios representativos conforme a principios democráticos, participativos y equitativos.

De las honorables congresistas,


Angélica Lozano Correa
 Senadora de la República
 Partido Alianza Verde


Juanita Goebertus
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde



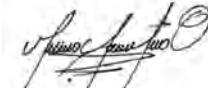
Iván Cepeda
 Senador de la República
 Partido Polo Democrático



Maritza Martínez
 Senadora de la República
 Partido de la U



José Daniel López
 Representante a la Cámara
 Partido Cambio Radical



Mauricio Toro
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde



Julián Peinado
 Representante a la Cámara
 Partido Liberal



Temístocles Ortega
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical



José Luis Correa
 Representante a la Cámara
 Partido Liberal

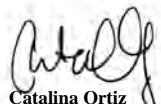

 Harry Giovanni González García
 Representante a la Cámara
 Departamento del Caquetá



Wilmer Leal Pérez
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde



Jorge Eliecer Guevara
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde



Catalina Ortiz
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde



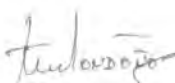
Juan Luis Castro
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde



César Augusto Ortiz Zorro
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde



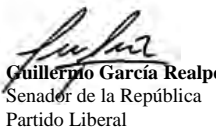
Andrés García Zuccardi
 Senador de la República
 Partido de la U



Jorge Eduardo Londoño
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde



León Eredy Muñoz
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde



Guillermo García Realpe
 Senador de la República
 Partido Liberal

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.04/21 Senado **“POR MEDIO DEL CUAL SE REDUCE LA EDAD PARA SER REPRESENTANTE A LA CAMARA Y SE MODIFICA EL ARTICULO 177 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA”**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANGÉLICA LOZANO CORREA, IVÁN CEPEDA, MARITZA MARTÍNEZ, TEMISTOCLES ORTEGA, JUAN LUIS CASTRO, JORGE EDUARDO LONDOÑO, JORGE ELIÉCER GUEVARA, ANDRES GARCÍA ZUCCARDI, GUILLERMO GARCÍA REALPE; y los Honorables Representantes JUANITA GOEBERTUS, JOSÉ DANIEL LÓPEZ, MAURICIO TORO, JULIAN PEINADO, JOSE LUIS CORREA, HARRY GIOVANNY GONZALEZ, CATALINA ORTIZ, LEÓN FREDY MUÑOZ, WILMER LEAL PÉREZ, CÉSAR ORTIZ ZORRO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 09 DE 2021 SENADO

por medio del cual se reforma el fuero penal militar y se dan garantías de un tribunal independiente, imparcial y competente.

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p style="text-align: center;">Proyecto de Acto Legislativo No. ____ de 2021</p> <p style="text-align: center;">“Por medio del cual se reforma el Fuero Penal Militar y se dan garantías de un tribunal independiente, imparcial y competente”</p> <p>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 221 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 221. De las conductas punibles, que no impliquen violaciones a los derechos humanos o delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, cometidas por los miembros de las Fuerzas Militares en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.</p> <p>En la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de las Fuerzas Militares, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la Justicia Penal Militar que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>La Justicia Penal Militar será independiente del mando de las Fuerzas Militares.</p> <p>Parágrafo: Las conductas punibles cometidas por los miembros de la Policía Nacional serán siempre conocidas por la justicia ordinaria.</p> | <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>Colombia es estado parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), los cuales exigen que las víctimas de violaciones de derechos humanos tengan acceso a un recurso efectivo para que estas violaciones sean debidamente investigadas y, si corresponde, procesadas y sancionadas¹.</p> <p>La independencia necesaria para investigar y juzgar graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública no suele estar garantizada cuando son las mismas autoridades militares y policiales las encargadas de investigar a sus miembros y juzgarlos en los tribunales militares. Por ese motivo, organismos regionales e internacionales de derechos humanos han criticado el uso de fiscales y tribunales militares en casos de violaciones de derechos humanos contra civiles, y han señalado que la competencia de los tribunales militares debe limitarse a aquellos delitos que son de naturaleza estrictamente militar.</p> <p style="text-align: center;">I. Presentación, objetivos y antecedentes</p> <p>El presente Acto Legislativo busca garantizar que las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario sean juzgados por la justicia ordinaria, en consonancia con la jurisprudencia nacional y las recomendaciones recibidas por organismos internacionales de derechos humanos. Así mismo, teniendo en cuenta la naturaleza civil de la Policía Nacional, se propone que los crímenes eventualmente cometidos por agentes adscritos a esta institución sean de conocimiento exclusivo de la justicia ordinaria. Esta propuesta fue trabajada conjuntamente en una Mesa de Trabajo conformada por diversas organizaciones sociales y de derechos humanos.</p> <p>El 09 de octubre de 2020 los congresistas Iván Cepeda Castro, María José Pizarro, Angélica Lozano, Gustavo Petro, Iván Marulanda, Ángela María Robledo, Alexander López, Antonio Sanguino, Jorge Enrique Robledo, Aida Avella, Gustavo Bolívar, Jorge Londoño, Sandra Ortiz, Juan Luis Castro, Abel David Jaramillo, Wilson Arias, Fabián Díaz Plata, José Aulo Polo, Wilmer Leal, Jorge Gómez, Feliciano Valencia, León Fredy Muñoz e Inti Asprilla radicaron el Proyecto de Acto Legislativo 23 de 2020 “por el cual se modifica el artículo 221 de la Constitución Política con el fin de fortalecer la protección de los derechos humanos y</p> <p><small>¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado el 16 de diciembre de 1966, Res. de la Asamblea General 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (N.º 16) en 52, Doc. de la ONU. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, en vigor desde el 23 de marzo de 1976, ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969, art. 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (“Pacto de San José de Costa Rica”), adoptada el 22 de noviembre de 1969, Serie de Tratados de la OEA N.º 36, 1144 U.N.T.S. 123, en vigor desde el 18 de julio de 1978, reimpresa en los Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser. L.V/II.82 doc.6 rev.1 en 25 (1992), ratificada por Colombia el 25 de mayo de 1973, arts. 1(1) y 25.</small></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

la garantía a un tribunal independiente, imparcial y competente”, el cual fue archivado por trámite.

II. Consideraciones

De acuerdo con numerosos instrumentos internacionales vinculantes para Colombia sobre derechos humanos, los Estados tienen las obligaciones generales de respetar y garantizar sin discriminación los derechos de las personas que están bajo su jurisdicción. La obligación de respetar ordena a todos los órganos que forman parte de la estructura estatal abstenerse de realizar conductas que vulneren dichos derechos. Por su parte, la obligación de garantizar comporta el deber de tomar todas las medidas necesarias para asegurar el pleno goce de los derechos y libertades fundamentales. Esta última obligación establece varios deberes específicos, a saber: prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos que ocurran dentro de la jurisdicción estatal. Las obligaciones mencionadas han sido reconocidas, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En diferentes oportunidades, la Corte Constitucional ha reconocido que estos tratados hacen parte del bloque de constitucionalidad².

Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce en su artículo 2.1 que es obligación de los Estados que ratifican este instrumento “*respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto*”, sin discriminación. Al interpretar esta disposición, el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que este artículo establece el marco general “*dentro del cual los derechos especificados en el Pacto se tienen que promover y proteger*”, razón por la cual no se admiten las reservas frente a este³.

Uno de los derechos reconocidos en ambos instrumentos es el de la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia (art. 14 del PIDCP) y las garantías judiciales (art. 8 de la CADH). Esta igualdad implica el reconocimiento del derecho al debido proceso (art. 29 de la Constitución Política de Colombia) para todas las partes intervinientes, sin menoscabar las garantías de cada una. Una de las garantías fundamentales para garantizar el debido proceso es acceder a un tribunal independiente, imparcial y competente; esto sin embargo, no es exclusivo de los justiciables de la justicia penal. Las víctimas también tienen, en el marco de un recurso efectivo, derecho a que su causa y sus derechos sean determinados por un tribunal con dichas características⁴.

² Entre muchas otras sentencias en las que la Corte ha manifestado que la Convención Americana sobre Derechos Humanos hace parte del bloque, cfr. Corte Constitucional, sentencias C-401 de 2005, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, y C-355 de 2006, M.P.P.: Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández. Igualmente, en distintas oportunidades la Corte Constitucional ha reconocido que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos integra el bloque de constitucionalidad. Entre otras, cfr. Corte Constitucional, sentencias C-504 de 2007, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández, y C-046 de 2006, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

³ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos. La índole de la obligación jurídica general impuesta, 80º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 225 (2004).

⁴ Andreu, Federico. “*Tribunales militares y graves violaciones a los derechos humanos*”. Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá: 2011.

Cuando la conducta investigada de entrada se dibuja, contraria al ejercicio de la función constitucional asignada a la fuerza pública y transgrede en forma grave derechos fundamentales, el juzgamiento de la misma debe corresponder indudablemente a la justicia ordinaria. Así lo reiteró la Corte Suprema de Justicia en reciente pronunciamiento: “*Las conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública, rompen con su sola comisión, por acción u omisión, el nexo funcional con el servicio; el delito así ejecutado comporta que el agente se aparta, genera una ruptura con el servicio que le corresponde prestar, al adoptar un tipo de comportamiento distinto del que aquél le impone y por ello el juzgamiento de los resultados antijurídicos no puede en modo alguno ser objeto de conocimiento de la jurisdicción penal militar, sino de la justicia ordinaria.*”⁶

La jurisprudencia también señala que las conductas que se dan en el marco del servicio no resultan por sí derivadas de él ni suficientes para predicar que los hechos materia de juzgamiento deban ser conocidos por la jurisdicción militar.

En su informe sobre su visita a Colombia en 1997, el Relator Especial constató que “*la jurisdicción militar es una de las razones principales de la impunidad en Colombia*”⁷. El Relator señaló que:

“*[L]a eficacia de los tribunales militares en investigar y juzgar los delitos cometidos por miembros de las fuerzas armadas varía según la naturaleza del delito juzgado por estos tribunales. Según informes, cuando el delito se tipifica en reglamentos internos de la policía o las fuerzas armadas, los tribunales penales militares han aplicado sentencias muy severas. Sin embargo, la situación es muy diferente cuando el delito investigado ha sido cometido contra civiles (hurto, lesiones, homicidio, etc.); un alto porcentaje de estos casos termina con la suspensión de las actuaciones (...) [esto] obedece a deficiencias estructurales del sistema judicial militar, que garantiza que los oficiales militares y policiales no reciban una sanción penal por dichos delitos*”⁸.

De forma similar el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que el hecho de que las violaciones a los derechos humanos y abusos atribuidos a miembros de los cuerpos policiales no hayan sido investigados por un órgano independiente, contribuye a crear un clima de impunidad⁹.

A. Los delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario no tienen relación con el servicio

⁶ SP3448-2019 Radicación No. 45846, veintuno (21) de agosto dos mil diecinueve (2019).

⁷ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1998/39/Add.2, de 30 de marzo de 1998, párrafo 130

⁸ Ibid.

⁹ Observaciones finales - Sri Lanka, de 23 de julio de 1995, documento de las Naciones Unidas CCPR/C/79/Add.56, par. 15; Observaciones finales - Belarús, de 19 de noviembre de 1997, documento CCPR/C/79/add.86, par. 9.

La noción de independencia de la justicia implica necesariamente que todo tribunal o juez debe ser independiente del poder ejecutivo y legislativo, así como también de las partes del proceso judicial. Esto significa que ni la judicatura ni los jueces que la componen pueden estar subordinados a otros poderes del Estado o a las partes involucradas en el proceso judicial. Una máxima del derecho internacional de los derechos humanos es que los jueces no solo deben ser independientes, “*el tribunal también debe parecer imparcial a su observador razonable*”⁵. Por ello se ha suscitado un fuerte sobre el Fuero Penal Militar y su competencia e idoneidad para juzgar crímenes cometidos por miembros de la Fuerza Pública en la cual el sujeto pasivo de la conducta es un civil, dado que la apariencia de independencia se afecta al evidenciar que el juez es parte de la misma institución del sujeto procesal investigado.

Actualmente, dada la ambigüedad que existe sobre la norma que regula el Fuero Penal Militar, varias conductas penales relacionados con violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario están siendo conocidas por la jurisdicción castrense. Ello, debilita el goce efectivo e igualitario de las garantías de un juicio justo.

La Corte Constitucional de Colombia junto con diversos mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos ha manifestado claramente que la jurisdicción penal militar debe tener un alcance restrictivo y excepcional y debe estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales relacionados con las funciones asignadas por ley a los militares. Por lo tanto, los tribunales militares sólo deberían ser competentes para tratar crímenes o delitos que por su propia naturaleza amenazan los intereses legalmente protegidos del orden militar.

Con respecto a la competencia *ratione materiae* de los tribunales militares, es fundamental que las normas señalen con claridad que la jurisdicción de los tribunales militares es únicamente a los delitos que, por su naturaleza, están relacionados con el servicio, y debe tratarse únicamente del ámbito militar. La Policía, al ser un cuerpo armado de naturaleza civil, como lo establece el artículo 218 superior, no debería ser sujeto de este tipo de tribunales. En consonancia con la jurisprudencia de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, la jurisdicción de los tribunales militares se debe limitar a los delitos de carácter estrictamente militar, es decir, a los delitos que por su propia naturaleza se refieren exclusivamente a los intereses de orden militar legalmente protegidos.

En reiteradas ocasiones, la jurisprudencia ha reiterado que la jurisdicción de los tribunales ordinarios siempre debe prevalecer sobre la de los tribunales militares en casos referentes a delitos presuntamente relacionados con violaciones graves de derechos humanos, incluso cuando los presuntos actos fueron cometidos por personal militar o policial. En caso de duda, la jurisdicción ordinaria debe prevalecer sobre la jurisdicción militar en la clarificación o la determinación de los hechos de un caso, como han reiterado los mecanismos internacionales de derechos humanos y la Corte Constitucional colombiana.

⁵ ONU - Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32, Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia. Doc. ONU CCPR/C/ GC/32. 23 de agosto de 2007. Párr. 21. Ver también: A/HRC/20/19, párr. 26.

El derecho internacional humanitario es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Luego su fin ulterior es la protección de todas las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades, además de la limitación de los medios y métodos de guerra.

El propósito central del derecho internacional humanitario es mitigar el sufrimiento humano en la guerra¹⁰. No se erige para que el esfuerzo bélico se realice con mejores o más eficaces métodos, sino que procura establecer límites para proteger a las personas que no participan directamente en las hostilidades o que dejan de hacerlo. Igualmente, protege ciertos bienes. El DIH no es permisivo, no autoriza comportamientos o conductas. Por el contrario, sus normas constituyen un catálogo de prohibiciones que protegen a las personas y bienes. Tanto en conflictos armados internacionales como en aquellos de carácter no internacional, el DIH tiene un sentido protector y preventivo, porque busca que bajo ninguna circunstancia se presenten acciones inhumanas que afecten a quienes no participan en las hostilidades, limitando a las partes en el uso de métodos y medios durante la guerra. Su aplicación es concomitante y simultánea a las hostilidades e incluso posterior a las mismas hasta que se logre un acuerdo pacífico¹¹.

La Corte Constitucional, desde su jurisprudencia temprana, ha manifestado expresamente que “*las reglas del derecho internacional humanitario son hoy, -por voluntad expresa del Constituyente-, normas obligatorias per se sin ratificación alguna previa o sin expedición de norma reglamentaria. Y lo son “en todo caso” como lo señala significativamente la propia Carta*”¹². En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho internacional humanitario guarda una relación inescindible con la ética humana. Tal valoración se puede extraer de la sentencia C-664 de 2013 que señala:

“*En síntesis, los principios del derecho internacional humanitario plasmados en los Convenios de Ginebra y en sus dos Protocolos, por el hecho de constituir un catálogo ético mínimo aplicable a situaciones de conflicto nacional o internacional, ampliamente aceptado por la comunidad internacional, hacen parte del idus cogen o derecho consuetudinario de los pueblos. En consecuencia, su fuerza vinculante proviene de la universal aceptación y reconocimiento que la comunidad internacional de Estados en su conjunto le ha dado al adherir a esa axiología y al considerar que no admite norma o práctica en contrario. No de su eventual codificación como normas de derecho internacional, como se analizará con algún detalle más adelante. De ahí que su respeto sea independiente de la ratificación o adhesión que hayan prestado o dejado de prestar los Estados a los instrumentos internacionales que recogen dichos principios. El derecho internacional humanitario es, ante todo, un catálogo axiológico cuya validez absoluta y universal no depende de su consagración en el ordenamiento positivo*”¹³.

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso “La Tablada” - Informe No. 55/97, Caso No. 11.137 - Juan Carlos Abella vs. Argentina, 18 de noviembre de 1997, párrafo 159

¹¹ Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, Caso del Fiscal v. Dusko Tadic, No. IT-94-1-AR72, decisión de la Sala de Apelaciones sobre su propia jurisdicción, 2 de octubre de 1995, párrafo 70

¹² Corte Constitucional, sentencia C-574 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón.

¹³ M.P.: Alberto Rojas Ríos

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Los crímenes de guerra son crímenes contra el derecho internacional, o sea que son crímenes que atentan contra bienes jurídicos protegidos por el Derecho Internacional Humanitario. Constituyen <i>delicti iuris gentium</i>, que atentan contra la comunidad de intereses jurídicos reconocidos como tales por la comunidad de los Estados o el orden público internacional. De allí que su represión este sometida a ciertas reglas - jurisdicción universal, imprescriptibilidad, obligación de extraditar, no amnistía, entre otras¹⁴ - que también se predicaban de los crímenes de lesa humanidad.</p> <p>Con el Acto Legislativo 01 de 2015 que modificó el artículo 221 de la Constitución, se dio a entender que los ilícitos contra el derecho humanitario, tienen el carácter de delito militar, “delito de función” o, al menos, requieren que el juzgador tenga conocimientos jurídicos propios del derecho penal militar.</p> <p>Bajo estos argumentos, homicidios arbitrarios e intencionales, tortura, desaparición forzada, violencia sexual y desplazamiento forzado e ilegal de población civil serían delitos militares o de resorte de la jurisdicción militar, cuando son cometidos dentro de un contexto de conflicto armado y en relación con éste. Equiparar los crímenes de guerra o las infracciones al Derecho internacional humanitario al delito estrictamente militar o al “delito de función” no tiene, desde la perspectiva del derecho penal sustantivo, ninguna lógica jurídica ni fundamento conceptual¹⁵.</p> <p>Es necesario señalar que aunque efectivamente las fuerzas militares de los estados participan en las confrontaciones armadas y están obligadas a aplicar las normas del DIH, la Corte Constitucional indicó que las violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH no guardan relación con la función constitucional de las fuerzas militares y en consecuencia no existe razón para que su juzgamiento lo adelante la justicia castrense.</p> <p>La jurisprudencia constitucional ha señalado que “el vínculo entre el hecho delictivo y la actividad relacionada con el servicio se rompe cuando el delito adquiere una gravedad inusitada”¹⁶, tal como ocurre con las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En estas circunstancias, el caso debe ser atribuido a la justicia ordinaria, dada la total contradicción entre el delito y los cometidos constitucionales de la Fuerza Pública. Es claro que las conductas constitutivas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario, consagradas en el artículo 8 del Estatuto de Roma, son manifiestamente contrarias a la dignidad humana y a los derechos de la persona, “por lo cual no guardan ninguna conexión con la función constitucional de la Fuerza Pública, hasta el punto de que una orden de cometer un hecho de esa naturaleza no merece ninguna obediencia”.</p> <p>La jurisdicción penal militar no es competente para investigar infracciones al Derecho Internacional Humanitario consagradas en el Título II de nuestro Código Penal. Los</p> | <p>funcionarios del fuero militar no son el juez natural¹⁷ y carecen de independencia e imparcialidad¹⁸ para investigar graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario¹⁹. En consecuencia, las infracciones a éste deben ser excluidas expresamente de toda regla de asignación de competencia a la jurisdicción castrense.</p> <p>Al respecto es imperativo reconocer que no existe identidad entre los bienes jurídicos que protege el derecho penal militar, y los bienes que protegen los crímenes de guerra, los primeros referidos al adecuado funcionamiento de la disciplina castrense, los segundos estatuidos para la protección de la dignidad humana, la vida, la integridad personal, la libertad personal y el debido proceso. Por otro lado, como lo señaló el primer abogado general ante la Corte de Casación de Bélgica, Sr. André Andries, en el XIV Congreso de la Sociedad Internacional de Derecho Militar y de Derecho de la Guerra, mientras que los crímenes de guerra tienen su fundamento en la necesidad de proteger un orden jurídico mundial, la jurisdicción penal militar tiene su razón de ser en el mantenimiento de la disciplina militar en provecho de los intereses nacionales, o en otras palabras de los gobiernos²⁰.</p> <p>Asimismo, cabe destacar que altas cortes y tribunales de justicia en la región han proferido jurisprudencia excluyendo las infracciones al Derecho Internacional Humanitario del ámbito de competencia de los tribunales militares. Así, al analizar el alcance de la noción de “delito de función”, el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia concluyó que la tortura, el homicidio, la desaparición forzada, y cualquier otro delito que implique un “<i>atentado contra el Derecho Internacional Humanitario y aquellas conductas que son abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública, que por su sola comisión rompen el nexo funcional del agente con el servicio, en todos estos casos corresponderá a la justicia ordinaria aprehender la investigación y el juzgamiento de esta clase de conductas</i>”²¹ y no pueden ser considerados delitos de función o de servicio²².</p> <p>Así también lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana al señalar que las infracciones al derecho internacional humanitario no guardan relación estrecha con el servicio:</p> <p style="text-align: center;"><i>“Para que un miembro activo de la fuerza pública sea investigado y juzgado por la justicia penal militar es presupuesto indispensable que el comportamiento</i></p> <p>¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la masacre de La Rochela vs Colombia, sentencia del 11 de mayo de 2007, párr. 200. ¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Durand y Ugarte vs Perú, sentencia del 16 de agosto de 2000, párr. 125. ¹⁹ Caso 12.416 Masacre de Santo Domingo vs. Colombia, peritaje del doctor Alejandro Valencia Villa presentado en audiencia pública el 27 de junio de 2012 y complementado por escrito. ²⁰ André Andries, “Lois et procédures nationales”, in <i>XIV Quatorzième Congrès. Athènes (Grèce), 10-15 mai 1997. Investigation et poursuites des violations du droit des conflits armés. Volume I</i>, Recueils de la Société internationale de droit militaire et de droit à la guerre, Bruxelles 1999, p. 332. Citado en: Federico Andreu-Guzmán, Op. Cit. p. 102. ²¹ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria, Sentencia de 12 de febrero de 2009, Radicación No. 110010102000200900097 01 - 1134, p. 53. ²² Andreu, Federico. Op. Cit.</p> |
| <p>realizado tenga una vinculación directa con el servicio. Esto significa que los actos deben estar orientados a realizar los fines que constitucionalmente le han sido asignados, pero en el desarrollo de ellos se presenta un exceso cuantitativo. (...) No basta, en consecuencia, una simple relación temporal o espacial entre el delito cometido y la función desarrollada, como en aquellos casos en que con ocasión o causa del servicio se desvía en forma esencial la actividad inicialmente legítima para realizar conductas punibles que desbordan la misión constitucional asignada. (...) Hay ciertos comportamientos que siempre son ajenos al servicio, como aquellas violaciones graves a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, porque en ellas no puede afirmarse que la fuerza pública está realizando un fin constitucionalmente legítimo”²³ (énfasis propio).</p> <p>Delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario representan acciones deliberadas contra la dignidad humana, por lo tanto, es totalmente extraño a la función constitucional de la Fuerza Pública, particularmente de las Fuerzas Militares, por lo que no puede jamás tener relación con actos propios del servicio, ya que “la sola comisión de esos hechos delictivos disuelve cualquier vínculo entre la conducta del agente y la disciplina y la función propiamente militar o policial, por lo cual su conocimiento corresponde a la justicia ordinaria”²⁴.</p> <p>En suma, dado que la jurisdicción penal militar es una excepción al principio de igualdad ante la ley, su ámbito de aplicación debe ser absolutamente restringido a los bienes jurídicos castrenses: honor, obediencia, disciplina. Ello implica la necesaria exclusión de su conocimiento de violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, en tanto no constituyen de manera alguna, delitos de función, ni guardan ninguna relación con el servicio o con el bien jurídico a proteger por la jurisdicción castrense.</p> <p>B. Existe simultaneidad y complementariedad entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH)</p> <p>En relación con el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), en la sentencia C-579 de 28 de agosto de 2013, la Corte Constitucional al resolver la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º del acto legislativo 01 de 2012, “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política”, dijo:</p> <p>“El Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplica en todo momento según las obligaciones internacionales a las cuales el Estado se ha sometido, sin embargo cuando se está ante un conflicto armado interno, ya no es sólo aplicable este ordenamiento jurídico, sino que también, entran a aplicarse las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario convencionales –como los cuatro Convenios de Ginebra, y concretamente, el Protocolo II de estos Convenios–. En este punto se inicia una relación</p> | <p>entre ambos ordenamientos internacionales, que no debe ser conflictiva, sino que debe ser armónica con miras a proteger los derechos de manera más eficiente y acorde con las circunstancias. Incluso, ambos ordenamientos internacionales comparten una finalidad, y es la de proteger la vida y la integridad física de los seres humanos, por eso tienen normas similares sobre la protección a la vida y la prohibición de la tortura, tratos crueles e inhumanos, estipulan derechos fundamentales de las personas contra las cuales se inicia un proceso penal, prohíben la discriminación y disponen normas sobre la protección de mujeres y niños”²⁵.</p> <p>En virtud de lo anterior, los Tribunales Penales Internacionales conciben la aplicación de disposiciones del DIDH a la hora de juzgar infracciones al derecho internacional humanitario en tanto crímenes de guerra, entre otros crímenes internacionales. La Corte Penal Internacional (en adelante CPI), en el artículo 21.3 del Estatuto de Roma establece, a propósito del sistema de fuentes aplicable a dicha jurisdicción, que: “3. La aplicación e interpretación del derecho de conformidad con el presente artículo deberá ser compatible con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, sin distinción alguna basada en motivos como el género, definido en el párrafo 3 del artículo 7, la edad, la raza, el color, el idioma, la religión o el credo, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, el nacimiento u otra condición”.</p> <p>Lo anterior permite establecer que a la hora de desarrollar juicios penales internacionales se hace necesario brindar una aplicación ininterrumpida de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Así, cuando se juzgan infracciones al DIH, calificadas como crímenes de guerra o cualquier otro crimen internacional, las normas de los derechos humanos deben ser la base fundamental de dicho procedimiento, tanto para proteger los derechos de las víctimas, como los de los procesados.</p> <p>En ese mismo sentido, Antonio Cassese, jurista internacional y presidente del Tribunal Especial para el Líbano, expresó que:</p> <p>“los derechos humanos se entrelazan con el derecho penal internacional también en relación con los derechos fundamentales de los diversos participantes en los procesos penales internacionales. Este aspecto del derecho penal internacional ha hecho grandes avances desde la época de los juicios de Nuremberg y Tokio; ahora se considera axiomático que el tribunal internacional debe respetar plenamente estándares internacionalmente reconocidos en relación con los derechos de los acusados en todas las etapas de sus actuaciones”²⁶.</p> <p>Esta posición ha venido siendo confirmada por los mismos jueces de la CPI a través de sus jurisprudencias. La Sala de Apelaciones, en el proceso del fiscal contra Thomas Lubanga Dyilo, ha “subordinado la interpretación y la aplicación del derecho aplicable en virtud del</p> <p>²³ Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. ²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. ²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-579 de 201. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. ²⁶ Antonio Cassese et al., <i>International Criminal Law – Cases and Commentary</i>, (Tercera Edición, 2013), Oxford University Press, p. 41</p> |

*Estatuto al respeto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Se exige que la Corte ejerza su competencia de una manera que sea compatible con esos derechos*²⁷.

Diferentes órganos de Naciones Unidas se han pronunciado sobre el respeto de los derechos humanos en situaciones de guerra, siendo una de las normas más relevantes la resolución XXIII adoptada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán en mayo de 1968. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 29, en relación con la posibilidad de suspensión de determinados derechos en el marco del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha establecido que:

“El párrafo 1 del artículo 4 establece que ninguna disposición que suspenda obligaciones contraídas en virtud del Pacto puede ser incompatible con las demás obligaciones que impone a los Estados Partes el derecho internacional, especialmente las normas del derecho internacional humanitario.

*Los Estados Partes no pueden en ningún caso invocar el artículo 4 del Pacto como justificación de actos que violan el derecho humanitario o normas imperativas de derecho internacional, por ejemplo, la toma de rehenes, la imposición de castigos colectivos, la privación arbitraria de la libertad o la inobservancia de principios fundamentales de juicio imparcial, en particular la presunción de inocencia*²⁸.

Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Colombia, refiriéndose a lo dicho por el relator de Naciones Unidas para las ejecuciones sumarias, extrajudiciales o arbitrarias, en su informe de 2004, citó:

“(…) En la actualidad la opinión más extendida es que la protección que ofrecen las normas internacionales de derechos humanos y la que ofrece el derecho internacional humanitario coinciden en el tiempo y el espacio y que ambos conjuntos normativos se aplican simultáneamente a menos que se produzca un conflicto de leyes entre ellos. En caso de que se produzca ese conflicto, debería aplicarse la lex specialis, aunque sólo en la medida en que la situación de que se trate entrañe un conflicto entre los principios aplicables en el marco de los dos regímenes jurídicos internacionales. La Corte Internacional de Justicia ha rechazado explícitamente el argumento de que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé únicamente la protección de los derechos humanos en tiempo de paz:

(…) La protección que otorga el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no se suspende en tiempo de guerra, excepto en función de lo dispuesto en el artículo 4 [suspensión en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación]. Sin embargo, esa suspensión no se aplica en relación con el respeto del derecho a la vida. En principio, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida se aplica

²⁷ CPI, Judgment on the Appeal of Mr. Thomas Lubanga Dyilo against the Decision on the Defence Challenge to the Jurisdiction of the Court pursuant to article 19 (2) (a) of the Statute of 3 October 2006, ICC-01/04-01/06 (OA4), 14 December 2006, párrafo 36 (traducción libre).

²⁸ Documento HRI/GEN/1/Rev.7 at 215 del 31 de agosto de 2001

*también en las hostilidades. No obstante, la prueba de lo que es una privación arbitraria de la vida debe ser determinada en esos casos por la lex specialis aplicable, a saber, el derecho aplicable en los conflictos armados, que está concebido para reglamentar la conducción de las hostilidades*²⁹.

En el año 2000 la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*, señaló que, con independencia de que en un Estado se desarrolle un conflicto armado, persiste la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos:

*“La Corte ha considerado demostrado que, al momento de los hechos del presente caso, se desarrollaba en Guatemala un conflicto interno (supra 121 b). Como ya se ha afirmado (supra 143 y 174) este hecho, en vez de exonerar al Estado de sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos de las personas, lo obligaban a actuar en manera concordante con dichas obligaciones*³⁰.

En el contexto colombiano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre la responsabilidad internacional del Estado colombiano en la desaparición forzada de 11 personas en los hechos de la toma y retoma del Palacio de Justicia en el año 1985. La Corte en esta oportunidad tuvo que resolver cuestiones de trascendental importancia, como el rol de la justicia penal militar, la tipificación de los crímenes de lesa humanidad en el ordenamiento interno, plazo razonable, entre otros tantos temas, pero asimismo sobre la complementariedad del DIH y el DIDH, para lo cual trajo a colación el concepto presentado por el perito Carlos Castresana con quien manifiesta coincidencias. Concretamente señaló la Corte que:

“(…) La Corte no ignora la situación de especial tensión y caos en que se encontraban las autoridades estatales luego de que culminó el operativo de recuperación del Palacio de Justicia. No obstante, advierte que inclusive en una situación de conflicto armado, el derecho internacional humanitario incluye obligaciones de debida diligencia relativas al correcto y adecuado levantamiento de cadáveres y los esfuerzos que deben adelantarse para su identificación o inhumación con el fin de facilitar su identificación posterior. En sentido similar, el perito Carlos Castresana señaló que: [I]a existencia de un conflicto no exonera a los Estados de ninguna de sus obligaciones de respetar y hacer respetar su ordenamiento jurídico interno en beneficio de los ciudadanos, ni le releva de sus compromisos frente a la comunidad internacional, pues las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos conservan su vigencia y acentúan su importancia aún en situación de conflicto. Más bien al contrario, el Estado debe incrementar su diligencia en el cumplimiento de su deber de respeto de los derechos humanos, que en caso de conflicto hace entrar en aplicación normas que no son aplicables en ausencia de éste; y debe, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad en que la situación de conflicto sitúa per se a los no combatientes, extremar su diligencia en el cumplimiento de su deber de garantía, que exige e incluye [...] los deberes de

²⁹ Derecho internacional humanitario Conceptos básicos Infracciones en el conflicto armado colombiano (Segunda edición actualizada, enero de 2013). Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado Colombia, p. 141 y 142.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 25 de noviembre de 2000, párrafo 207.

*prevenir las violaciones de los derechos humanos, y producidas éstas, provengan de actores estatales o no estatales, [...], a su vez implica las obligaciones de investigar, perseguir y castigar a los responsables, y reparar a las víctimas*³¹.

En sentido similar se pronunció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en observaciones realizadas al Estado Colombiano, precisamente sobre las múltiples reformas a la justicia penal militar que se han adelantado en el país durante los últimos años. Fue enérgica la Comisión al llamar la atención del Estado por el constante error en el que incurrir cuando argumenta que el DIH, en tanto norma especial que regula la conducción de hostilidades, se aplica de forma excluyente al derecho internacional de los derechos humanos. Lo señaló de la siguiente manera:

*“No obstante, la Comisión considera que no es válido ni ajustado a derecho el argumento según el cual, las infracciones al DIH y las violaciones de derechos humanos se incorporan de manera excluyente en el derecho penal interno de los Estados. Tal como ha explicado la Comisión en los párrafos precedentes, los cuerpos normativos del DIH y el derecho internacional de los derechos humanos son complementarios, y en algunos casos, la misma conducta típica regulada por el derecho interno puede responder a uno u otro marco normativo, de acuerdo con las circunstancias que rodearon la comisión del hecho. Esta interpretación resulta aún más aplicable en el caso de Colombia, en el que muchas violaciones de derechos humanos se encuentran tipificadas en el capítulo del Código Penal correspondiente a delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario. Por otra parte, en la mayoría de los casos, han sido cortes civiles, a nivel nacional e internacional, las encargadas de investigar y sancionar casos de crímenes de guerra” (negritillas fuera de texto)*³².

Sobre la complementariedad de estos dos cuerpos axiales y normativos también se ha pronunciado la Corte Constitucional del país. En 1999 el máximo tribunal constitucional señaló:

*“La mencionada convergencia de las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de las normas del Derecho Internacional Humanitario ha sido reconocida por este Tribunal en otros casos, en los cuales declaró que los Estados demandados habían cometido violaciones a la Convención Americana por sus actuaciones en el marco de un conflicto armado de índole no internacional”*³³.

En la sentencia C-291 de 2007 la Corte fue enfática en señalar la interacción existente entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos:

³¹ Caso Rodríguez Vera y Otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia, sentencia del 14 de noviembre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 496.

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13 31 diciembre 2013, párrafo 451.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 1999. M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez

“El componente del principio humanitario consistente en la obligatoriedad de respetar las garantías fundamentales y salvaguardas humanitarias básicas durante los conflictos armados, constituye uno de los principales nodos de interacción del Derecho Internacional y Constitucional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En efecto, las garantías mínimas y salvaguardas humanitarias que forman parte del principio humanitario, corresponden a su vez a las disposiciones cardinales del derecho de los derechos humanos, que están plasmadas como obligaciones no derogables y derechos no sujetos a suspensión durante estados de emergencia.

Esta interacción, en el seno del principio humanitario, del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos más esenciales, confirma que estos dos ordenamientos jurídicos se complementan mutuamente en tiempos de confrontación armada, y que ambos comparten el objetivo cardinal de proteger los derechos básicos y la dignidad de la persona, en tiempos de guerra y de paz, limitando el poder de los Estados y de las organizaciones para salvaguardar un núcleo básico de garantías fundamentales de las que son titulares todas las personas, sin discriminación. En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha afirmado, como uno de los principios básicos para la protección de las poblaciones civiles en los conflictos armados, el que “los derechos humanos fundamentales aceptados en el derecho internacional y enunciados en los instrumentos internacionales seguirán siendo plenamente válidos en casos de conflictos armados”. La interrelación entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, adquiere una especial fuerza en los conflictos armados internos: “es precisamente en situaciones de conflicto armado interno que esas dos ramas del Derecho internacional convergen de manera más precisa y se refuerzan recíprocamente”. En igual sentido, el Preámbulo del Protocolo Adicional II dispone que “los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos ofrecen a la persona humana una protección fundamental”, y el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia ha precisado que “las leyes de la guerra no desplazan necesariamente a las leyes que regulan las situaciones de paz; aquellas pueden añadir elementos requeridos por la protección que debe ser otorgada a las víctimas en situaciones de guerra”.

Más aún, es claro que en los casos de conflictos armados internos, las disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario se aplican de manera concurrente e interactúan de distintas formas en su aplicación a situaciones concretas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, en este sentido, que “en ciertas circunstancias (...) es necesario aplicar directamente normas de derecho internacional humanitario, o interpretar disposiciones pertinentes de la Convención Americana, tomando como referencia aquellas normas”, y ha precisado que ello se deriva de las relaciones específicas que existen entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, el cual constituye para ciertos efectos lex specialis, puesto que a pesar de que “los tratados sobre derechos humanos son aplicables tanto en tiempo de paz como en situaciones de conflictos armados”, las

disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, tanto convencionales como consuetudinarias, proveen regulaciones mucho más detalladas que el DIDH para proteger los derechos de las víctimas en situaciones de conflictos armados y regular los métodos y medios de combate. Dado que el objetivo mismo del DIH es el de limitar los efectos de los conflictos armados sobre sus víctimas, “es comprensible que las disposiciones del Derecho humanitario convencional y consuetudinario otorguen, en general, una protección mayor y más concreta para las víctimas de los conflictos armados, que las garantías enunciadas de manera más global en la Convención Americana y en otros instrumentos sobre derechos humanos”. No obstante lo anterior, la Comisión Interamericana ha subrayado la coincidencia en las metas de protección de ambos ordenamientos, señalando que “al igual que otros instrumentos universales y regionales sobre derechos humanos, la Convención Americana y los Convenios de Ginebra de 1949 comparten un núcleo común de derechos no suspendibles y el objetivo común de proteger la integridad física y la dignidad del ser humano”. La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha recordado que “de conformidad con la Carta de la Organización de los Estados Americanos y teniendo presentes todas las disposiciones aplicables del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos dentro de sus respectivos ámbitos de aplicación, los derechos humanos y libertades fundamentales deben ser siempre respetados, incluso en las situaciones de conflicto armado”³⁴.

Una cosa se debe resaltar especialmente de este razonamiento de la Corte y es que, así como los órganos del sistema universal e interamericano de protección, la Corte Constitucional entiende que el ordenamiento jurídico-constitucional colombiano incorpora el DIH y el DIDH con una concepción de integralidad y complementariedad en la protección de los derechos.

El tratadista Jean Pictet logra identificar tres principios aplicables comunes al DIH y al DIDH, a saber: (i) inviolabilidad, que se refiere a los atributos inseparables de la persona (vida e integridad física y psíquica); (ii) no discriminación, que significa que todos deberán ser tratados sin distinción desfavorable de ningún tipo; y (iii) seguridad, alude a la seguridad personal, por lo que se adoptan medidas de salvaguardia (como, por ejemplo, garantías judiciales). Por su parte, se tiene que el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, a través de sus prohibiciones protege cuatro de los derechos básicos que son también protegidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos y que constituyen los derechos humanos mínimos que deben respetarse en casos de conflictos armados: la vida, la integridad personal, la libertad personal y las garantías judiciales³⁵.

C. El carácter excepcional y restrictivo de la jurisdicción penal militar

Aunque no existe ningún tratado que prohíba la existencia *per se* de la jurisdicción penal militar, si se ha instado desde diferentes instancias a todos los países que cuentan con una

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-177 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda.
³⁵ Jean Pictet, Principios Fundamentales de la Cruz Roja. Comentario, Federación Internacional de la Cruz Roja, 1979.

Para el caso de Colombia, el Comité de Derechos Humanos de la ONU en 1992 y 1997, en el marco del examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos⁴² instó al Estado colombiano a que:

“(…) fortalezca las salvaguardias para el individuo ante las fuerzas armadas; limite la competencia de los tribunales militares a las cuestiones internas de disciplina y asuntos análogos de manera que las violaciones de los derechos de los ciudadanos correspondan a la competencia de los tribunales civiles, y disuelva todos los grupos paramilitares.”

Así, tanto en los escenarios de protección de los derechos humanos, como en el ámbito de las jurisdicciones nacionales, se ha fortalecido una tendencia a reducir la competencia de las jurisdicciones castrenses tanto *ratione tempore*, como *ratione materiae* y *ratione personae*. Esta misma dirección, han seguido algunos países en los que ha operado una suerte de absorción de lo militar por lo civil, en lo que tiene que ver con el procedimiento penal y la composición de la administración de justicia, para el tratamiento de asuntos castrenses⁴³.

D. Esfera de intervención de la Jurisdicción Penal Militar: la limitación material, temporal y personal de la Jurisdicción Penal Militar

Aunque pocos instrumentos internacionales de derechos humanos se refieren a la restricción de la competencia de la jurisdicción penal militar, esta regla se ha desarrollado de manera profunda en la doctrina y jurisprudencia de los órganos de protección de los derechos humanos, tanto en el sistema universal como en los sistemas regionales de protección.

Entre los instrumentos que se refieren expresamente a la limitación de la actuación de la jurisdicción militar se encuentran la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (artículo 16.2)⁴⁴ y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (artículo IX)⁴⁵, que conciben expresamente la exclusión de la jurisdicción militar como escenario de juzgamiento y sanción de este crimen internacional. Por su parte, el Conjunto de principios actualizado para la protección y la

⁴² Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia, 25/09/92. CCPR/C/79/Add.2. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/cdedh/CCPR-C-79-ADD-2.html> y <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/cddh/Declaracion%20Presidente%2053%20Comision%20DH%201997.html>
⁴³ Andreu, Federico. Op. Cit. pp. 55 y 56
⁴⁴ “Artículo 16.2. Esas personas sólo podrán ser juzgadas por las jurisdicciones de derecho común competentes, en cada Estado, con exclusión de toda otra jurisdicción especial, en particular la militar”. Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (A/RES/47/133), aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/133 de 18 de diciembre 1992
⁴⁵ “Artículo IX. Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar. Los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares [...]” Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

jurisdicción especializada en lo castrense, a que esta cumpla con los principios básicos que guían la independencia de la Judicatura.

En ese sentido el Comité de Derechos Humanos primero en su Observación No. 13³⁶ y luego en su Observación No. 32 que la sustituye, insiste en que los requisitos de independencia e imparcialidad se aplican a todos los tribunales “sean ordinarios o especializados, civiles o militares”³⁷. Para el Comité, “el requisito de la competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal en el sentido del párrafo 1 del artículo 14 es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna”³⁸ y “toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente”³⁹.

Igualmente, el Comité de Derechos Humanos ha cuestionado la independencia e imparcialidad de los tribunales militares, por carecer ellos de “muchos de los requisitos de un juicio imparcial”, como, por ejemplo, “el hecho de que se permita que los oficiales en servicio activo formen parte” de ellos, o “tengan derecho de alegar en su defensa las órdenes de una superior”⁴⁰. También los Relatores Especiales de Naciones Unidas sobre tortura, sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, y sobre independencia de jueces y abogados, han señalado que la adecuación de la justicia penal militar a los estándares de independencia y autonomía de la función judicial, implica elementos tales como⁴¹:

- Una clara distinción entre quienes llevan a cabo actividades operativas y los miembros del poder judicial militar, quienes no deben ser parte de la línea de mando normal
- La constitución de los tribunales militares mediante un equipo de jueces que tengan formación jurídica
- La verificación de que los encargados de la investigación y procesamiento de los distintos casos sean también totalmente independientes de la jerarquía militar normal y reúnan las condiciones profesionales necesarias, de no ser funcionarios de una dependencia especializada de la Fiscalía.

³⁶ En su momento el Comité expresó: “en algunos países, esos tribunales militares (...) no proporcionan las garantías estrictas para la adecuada administración de la justicia, de conformidad con las exigencias del artículo 14, que son fundamentales para la eficaz protección de los derechos humanos”. Comité de Derechos Humanos, Observación General 13. Igualdad ante los tribunales y derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal competente establecido por la ley (art. 14), 13 de abril de 1984. Doc. HRI/GEN/1/Rev.2, párr. 4
³⁷ Comité de Derechos Humanos, Observación General 32. Igualdad ante los tribunales y derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal competente establecido por la ley (art. 14), CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr. 22
³⁸ Ibidem, párr. 19
³⁹ Ibidem.
⁴⁰ Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales al 4to Informe periódico de Colombia. Doc. CCPR/C/79/Add.76, párr.18
⁴¹ OACNUDH. Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Derecho internacional de los derechos humanos y justicia penal militar. Disponible en: <http://www.menschenrechte.org/lang/de/verstehen/derecho-internacional>

promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad⁴⁶, establece en sus principios 22⁴⁷ y 29 la limitación personal y material de la justicia castrense,

Principio 29. La competencia de los tribunales militares deberá limitarse a las infracciones de carácter específicamente militar cometidas por militares, con exclusión de las violaciones de los derechos humanos, las cuales son competencia de los tribunales nacionales ordinarios o, en su caso, cuando se trate de delitos graves conforme al derecho internacional, de un tribunal penal internacional o internacionalizado [énfasis agregado].

Entrado el siglo XXI, se alcanzó en los órganos de Naciones Unidas cierto “consenso en cuanto a la necesidad de limitar la función de los tribunales militares, e incluso, de suprimirlos”⁴⁸. La doctrina y la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección de derechos humanos han acentuado el carácter restrictivo y excepcional de la jurisdicción militar, y su incompetencia en relación con las violaciones graves a los derechos humanos.

Como trabajo conclusivo de su mandato, el Relator Especial de la Subcomisión sobre la cuestión de la administración de justicia por los tribunales militares, señor Emmanuel Decaux, presentó el Proyecto de Principios sobre la Administración de justicia por Tribunales Militares⁴⁹, en el que se acota claramente dicha competencia,

Principio 8. Competencia funcional de los órganos judiciales militares. La competencia de los órganos judiciales militares debería estar limitada a las infracciones cometidas dentro del ámbito estrictamente castrense por el personal militar. Los órganos judiciales militares podrán juzgar a las personas que tengan asimilación militar por las infracciones estrictamente relacionadas con el ejercicio de su función asimilada.

De acuerdo con un pronunciamiento de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos, dicha regla de limitación del ejercicio judicial castrense se concreta en⁵⁰:

⁴⁶ Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005
⁴⁷ “Principio 22. Los Estados incorporarán garantías contra las desviaciones a que pueda dar lugar el uso de [...] la competencia de los tribunales militares...”
⁴⁸ Cuestión de la administración de justicia por los tribunales militares. Informe presentado por el Sr. Louis Joinet de conformidad con la decisión 2001/103 de la Subcomisión. E/CN.4/Sub.2/2002/4, 9 de julio de 2002, p. 3
⁴⁹ Cuestión de la administración de justicia por los tribunales militares. Informe presentado por el Sr. Emmanuel Decaux, E/CN.4/2006/58, 13 de enero de 2006
⁵⁰ OACNUDH. Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Conversatorio sobre justicia penal militar organizado por el Comité Institucional de derechos humanos y derecho internacional humanitario de Antioquia. Medellín, 14 de septiembre de 2005. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/po0575.pdf>; Ver también: OACNUDH. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La protección de los derechos humanos en el conflicto armado interno. Bogotá, D.C., 22 de abril de 2005.

a. Los tribunales militares deben reservarse exclusivamente para administrar justicia con respecto a los miembros de las fuerzas armadas que hayan cometido delitos castrenses, y de esta categoría han de excluirse, de modo claro y explícito, las violaciones graves de los derechos humanos⁵¹.

b. Las violaciones graves de los derechos humanos deben ser de competencia de los tribunales ordinarios⁵².

c. Habida cuenta de la estructura jerárquica de las fuerzas armadas, institución fundada en principios de lealtad y subordinación, los oficiales en servicio activo carecen de la independencia y la imparcialidad necesarias para juzgar a miembros de la misma institución implicados en violaciones de los derechos humanos cometidas contra civiles⁵³.

d. Es obligación del Estado hacer que las personas a las cuales se atribuyen graves violaciones de los derechos humanos sean juzgadas por tribunales ordinarios y no por tribunales militares⁵⁴.

e. Es inadmisibles dar al concepto de delitos relacionados con el servicio una extensión que permita a la jurisdicción militar conocer de delitos comunes, como el de tortura⁵⁵.

f. Con el fin de respetar sus límites la justicia militar debe declararse incompetente para juzgar a civiles y para juzgar a militares si entre las víctimas del delito hay civiles⁵⁶.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia en la materia⁵⁷, ha señalado que en un Estado democrático, la jurisdicción penal militar debe tener un alcance

⁵¹ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe del Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas involuntarias, E/CN.4/1992/18 de 30 de diciembre de 1991.

⁵² Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión para la prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, Informe final sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 de agosto de 1997.

⁵³ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe de la Misión a Colombia del Relator especial encargado de la cuestión de la independencia de los jueces y abogados, E/CN.4/1998/39/Add.2 de 30 de marzo de 1998.

⁵⁴ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe del Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, E/CN.4/1996/38 de 15 de enero de 1996.

⁵⁵ Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre Colombia, A/51/44 de 9 de julio de 1996.

⁵⁶ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe del Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria, E/CN.4/1999/63 de 18 de diciembre de 1998.

⁵⁷ Algunos de ellos son: Corte IDH. Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Fondo. Sentencia del 17 de septiembre de 1997; Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de noviembre de 1998; Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de mayo de 1999; Caso Cesti Hurtado vs. Perú. Fondo. Sentencia del 29 de septiembre de 1999; Caso Durand y Ugarte vs. Perú. Fondo. Sentencia del 16 de agosto de 2000; Caso 19 Comerciantes vs. Colombia. Fondo. Reparaciones y Costas.

restrictivo y excepcional. La Corte ha establecido claramente que, en razón del bien jurídico lesionado, dicha jurisdicción no es el fuero competente para investigar, y en su caso juzgar y sancionar a los autores de violaciones a derechos humanos, y que en el fuero militar solo se puede juzgar a militares activos que por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar⁵⁸.

Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos, en el Caso Ergin vs. Turquía, aseguró que la jurisdicción militar tiene por finalidad mantener el orden y la disciplina en el seno de las fuerzas armadas y que, por ende, su competencia debía estar restringida a conocer de los delitos cometidos por el personal militar en el ejercicio de sus funciones⁵⁹. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha delimitado igualmente el ámbito de competencia *ratione materiae* de la jurisdicción penal militar a las infracciones estrictamente militares cometidas por personal militar. En 1999, en su Resolución sobre el derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África adoptó la *declaración y las recomendaciones sobre el derecho a un juicio justo* que estipula que el objetivo de los tribunales militares es el de determinar los delitos de naturaleza puramente militar cometidos por personal militar⁶⁰.

En suma, la actualidad, la evolución normativa y jurisprudencial internacional en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario ha ido restringiendo la aplicación del fuero militar, e imponiendo la exigencia de una armonización del derecho interno con el derecho internacional en la materia⁶¹. Ello implica que en aquellos países en los que todavía existe una jurisdicción específica en el ámbito militar, ella debe limitarse a la investigación y juzgamiento de militares, por aquellos delitos específicamente castrenses y en todo caso, debe tender a establecer un régimen procedimental y una composición compatible con la independencia e imparcialidad de la judicatura.

En la lógica comentada, se ha entendido que para garantizar el adecuado ejercicio de la disciplina militar es necesario un cuerpo que ayude a conservar los valores que deben guiar el ejercicio de la profesión castrense, entre ellos la eficiencia, la subordinación, la sobriedad, la lealtad y el coraje⁶², de allí se ha inferido la importancia de un órgano propio de disciplinamiento, que regule el comportamiento del personal militar y su adecuación a dichos

Sentencia del 5 de julio de 2004; Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de septiembre de 2005; Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2005; Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de enero de 2006; Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006; Caso Escué Zapata vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 4 de julio de 2007; Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 4 de julio de 2007.

⁵⁸ Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia, cit., párr. 158

⁵⁹ TEDH. Sentencia de 4 de mayo de 2006, Caso Ergin c. Turquía, Petición No. 47533/99; Sentencia de 21 de septiembre de 2006, Caso Maszni vs. Rumania, Petición No. 59892/00; y Sentencia de 10 de mayo de 2001, Caso Chihre c. Turquía, Petición No. 25781/94.

⁶⁰ Andreu, Federico, Op. Cit., p. 75

⁶¹ OACNUDH. Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Derecho internacional de los derechos humanos y justicia penal militar. Disponible en: <http://www.menschenrechte.org/lang/de/verstehen/derecho-internacional>

⁶² Juan Rial. Op. Cit., p. 15

principios y valores. Ello, no necesariamente se traduce en una tipificación penal de aquellas conductas que afectan u ofenden dichos valores, ya que como señalamos, algunos Estados han optado por otorgar un tratamiento disciplinario y no penal a dichas acciones.

Como también señalamos, los órganos de protección de los derechos humanos se han orientado a limitar la competencia de la jurisdicción penal militar; en el ámbito personal, especificando que su aplicación se circunscribe a miembros de las Fuerzas Militares en servicio activo, y en el ámbito material, restringiendo su aplicación a conductas cometidas en relación con el servicio y circunscrita a delitos típicamente militares. En palabras de la Corte Interamericana, los bienes jurídicos protegidos por la jurisdicción penal militar han de ser los estrictamente militares, esto es aquellos que se orientan al fin de "mantener el orden y la disciplina dentro de las fuerzas armadas"⁶³.

Una definición de delito típicamente militar es la que recoge el Ministerio de Defensa colombiano: "son aquellos delitos que afectan intereses propios de las mismas instituciones, aquellos que por su naturaleza sólo pueden ser cometidos por los uniformados de acuerdo con sus características especiales, debido a que el interés jurídico tutelado por el legislador sólo compete y afecta a las instituciones castrenses"⁶⁴.

Esta definición sintetiza los tipos de bienes que protege el derecho penal militar, esto es, la institucionalidad militar y sus valores de obediencia, disciplina y honor militares, y cubre conductas como la desobediencia, la insubordinación, la deserción, del centinela, entre otras. En otros ordenamientos se usan otras denominaciones para referirse al bien jurídico que protege el derecho penal militar. Por ejemplo, en la doctrina alemana se encuentra la expresión "los intereses de las fuerzas armadas"⁶⁵, en México "mantenimiento de los fines esenciales de la institución militar"⁶⁶, en España, los "intereses militares o jurídicos que tutelan los preceptos del derecho penal militar"⁶⁷, todas ellas referidas a un bien jurídico siempre circunscrito y vinculado a la misión de la institución militar.

En síntesis, el fuero penal militar compatible con el derecho internacional de los derechos humanos está limitado a ciertos delitos específicamente militares que sólo puede cometer el personal de las Fuerzas Armadas. Entre ellos están los de desobediencia, insubordinación, sedición, motín, rebelión y deserción.

Esto significa, que en caso de que existan conductas que no sean propias del ejercicio militar y que a su vez estén tipificadas como delitos en la legislación ordinaria, como el hurto o el narcotráfico, deberían ser de conocimiento de las jurisdicciones ordinarias; en segundo lugar, de allí se colige también, que los delitos militares requieren para su comisión de un sujeto calificado, esto es, un miembro activo de la fuerza militar, lo cual excluye como también lo

⁶³ Corte IDH, Caso Castillo Petruzzi y otros, sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 125 c)

⁶⁴ Ministerio de Defensa de la República de Colombia. El ABC de la Justicia Penal Militar. Disponible en: http://www.minddefensa.gov.co/irj/servlet/prt/portal/prtoot/pcd!3aportal_content!2fcom.pcc.pcc!2fPORTAL.MDN!2froles!2fcom.pcc.PortalJPM!2fInformacionInstitucional!2fcom.pcc.Glosario!2fGlosarioJPM

⁶⁵ Jiménez, Francisco. Introducción al derecho penal militar. Madrid: Ed. Civitas, 1987, p. 20

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid. P. 21

han entendido los tribunales internacionales y nacionales, a los funcionarios retirados y a miembros de instituciones policiales, por considerar estos últimos como cuerpos armados de naturaleza civil.

E. Derecho a un tribunal independiente, imparcial y competente

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la independencia de los jueces "debe ser garantizada por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación"⁶⁸. Asimismo, la Corte ha precisado que "el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática"⁶⁹. El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria consideró en un caso que el hecho de que la mayoría de los magistrados de un Tribunal de Seguridad fuesen funcionarios del Gobierno, era contrario al requisito del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo a un tribunal independiente⁷⁰. En ese mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos ha considerado que el hecho de que un tribunal estuviera integrado por funcionarios del Poder Ejecutivo, militares en servicio activo en un caso bajo examen, violaba el derecho a un tribunal independiente⁷¹.

Uno de los aspectos esenciales de la independencia de los tribunales es que sus magistrados y jueces sean funcionarios judiciales y no tengan ningún tipo de subordinación o dependencia jerárquica respecto de los demás poderes, en particular el Ejecutivo. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que "la destitución de jueces por el poder ejecutivo, por ejemplo antes de la expiración del mandato para el que fueron nombrados, sin que se les dé ninguna razón concreta y sin que dispongan de una protección judicial efectiva para impugnar la destitución, es incompatible con la independencia del poder judicial"⁷².

La Corte Europea de Derechos Humanos consideró que la Comisión de Policía Suiza, con jurisdicción para conocer y sancionar las contravenciones imputadas a policías y compuesta

⁶⁸ Sentencia de 30 de junio de 2009, Caso Reverón Trujillo c. Venezuela, serie C No. 197, párrafo 67

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Decisión N° 40/1993 (Djibouti), de 29 de septiembre de 1993, en documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1994/27.

⁷¹ Dictamen de 6 de noviembre de 1997, Comunicación N° 577/1994, Caso Víctor Alfredo Polay Campos c. Perú, documento de las Naciones Unidas CCPR/C/61/D/577/1994, 9 de enero de 1998, párrafo 8.8. Ver, igualmente: Dictamen de 27 de octubre de 1987, Comunicación N° 159/1983, Caso Raúl Cariboni, c. Uruguay, párrafo 10.

⁷² Observación general No. 32, Doc. Cit., párrafo 20.

por un sólo miembro —un policía—, no reúnala condiciones de independencia propias de un tribunal⁷³.

Por su parte la imparcialidad de un tribunal se define como la ausencia de prejuicio, de animadversión o de simpatía por una de las partes, la jurisprudencia internacional sobre la materia coincide en que la imparcialidad de los tribunales debe ser examinada tanto desde una perspectiva subjetiva como desde una objetiva. No es suficiente que el tribunal y el juez sean imparciales de hecho, también deben ser percibidos como tales. La Corte Interamericana ha señalado *“que si bien es cierto que la independencia y la imparcialidad están relacionadas, también es cierto que tienen un contenido jurídico propio [...] la imparcialidad exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad”*⁷⁴.

Finalmente, el derecho a ser juzgado o a que los derechos sean determinados por un tribunal competente es universalmente reconocido y amparado bajo el derecho internacional (art. 14.1 del PIDCP, art. 8.1 de la CADH, entre otros). El ámbito de competencia legal del juez está delimitado por los factores territoriales (*ratione loci*), materiales (*ratione materiae*), personales (*ratione personae*) y temporales (*ratione tempore*) establecidos por la ley. Pero reducir el principio del juez natural a un concepto formal o legalista equivale a vaciarlo de su contenido⁷⁵. Así lo ha indicado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: la existencia del juez natural no es dependiente exclusivamente de que haya una ley cuando precisó que *“la figura del juez natural impone la inderogabilidad y la indisponibilidad de las competencias; esto es, la reserva absoluta de ley y la no alterabilidad discrecional de las competencias judiciales [...] La existencia del juez natural no es dependiente exclusivamente de que haya una ley, [...] el juez natural es un concepto, que desde el punto de vista del derecho internacional, necesita satisfacer los requisitos del artículo 8, entre otros, de la Convención Americana”*⁷⁶.

Bajo el derecho internacional de los derechos humanos, jurisdicciones especializadas o distintas a la jurisdicción ordinaria sólo son legítimas y legalmente válidas si existen motivos razonables y objetivos que justifiquen su existencia. Dentro de los motivos razonables y objetivos aceptados, la jurisprudencia internacional ha identificado dos: la especial condición jurídica o vulnerabilidad del justiciable que requiere una protección especial, como son los indígenas y los menores de edad; y la especificidad de la materia, como los delitos estrictamente militares⁷⁷.

⁷³ Corte Europea de derechos Humanos, sentencia de 29 de abril de 1988, Caso Belilos c. Suiza, párrafos 66 y 67.

⁷⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 5 de agosto de 2008, Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) c. Venezuela, serie C No. 182, párrafos 55 y 56.

⁷⁵ Andreu, Federico. Op. Cit. P. 46.

⁷⁶ Apartes de la demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sentencia de 30 de mayo de 1999 de la Corte Interamericana de Derechos humanos, Caso Castillo Petruzzi y otros c. Perú, párrafo 125 (c)

⁷⁷ Andreu, Federico. Op. Cit. P. 50.

cometidos por sus miembros en servicio activo y por razón del mismo, sean de conocimiento de las cortes marciales o tribunales militares pues, siendo coherentes, tal juzgamiento debería estar a cargo de autoridades civiles. Sin embargo, esta evidente anomalía no puede ser corregida por la Corte Constitucional a quien se le ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos a que aluden los artículos 241 y ss. del Estatuto Máximo, sino mediante una reforma constitucional utilizando cualquiera de los mecanismos que el Constituyente ha consagrado para ello. Ante casos como éste la Corte debe dar aplicación al denominado “principio de armonización”, para lograr mediante una interpretación sistemática hacer congruentes los distintos preceptos constitucionales que regulan el asunto materia de debate, teniendo en cuenta que, aún ante la incongruencia anotada, la Corporación no puede desconocer el contenido del artículo 221 Superior, disposición que no resulta irreconciliable con la contenida en el artículo 218 *ibidem* que consagra el carácter civil de la Policía Nacional⁸².

En ese mismo sentido, la Corte refiere que existe una clara distinción entre el accionar de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, dada la naturaleza civil de esta última.

*“La Policía Nacional se distingue entonces de las Fuerzas Militares por la ausencia de disciplina castrense y por su naturaleza civil, lo cual implica que los inferiores son responsables de la ejecución de los órdenes que reciban. La Policía Nacional, como autoridad administrativa, cumple funciones preventivas mas no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de policía judicial”*⁸³.

En igual sentido, se pronunció la Corte en la sentencia C-453/94 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, al señalar las implicaciones que se derivan del carácter civil que la Constitución le ha atribuido a la Policía, estas son⁸⁴:

“a. La misión de la policía es eminentemente preventiva y consiste en evitar que el orden público sea alterado.

“b. El policía es un funcionario civil, que escoge voluntariamente su profesión.

“c. Los miembros del cuerpo de policía están sometidos al poder disciplinario y de instrucción que legalmente le corresponde al funcionario civil ubicado como superior jerárquico.”

Es interesante recordar que la presunta contradicción entre el carácter civil de la policía y la aplicación a sus miembros del fuero penal militar fue advertida por el constituyente José Matías Ortiz Sarmiento quien presentó ante la Asamblea Nacional Constituyente una propuesta alternativa sobre el artículo que consagraba el fuero penal militar, en el sentido de

⁸² Corte Constitucional. Sentencia C-444 de 1995. M.P.

⁸³ Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-453 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, la máxima intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha determinado que *“[f]rente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles bajo ninguna circunstancia puede operar la jurisdicción militar”*⁷⁸. Del mismo modo, en 2012, la Corte sostuvo que *“los criterios para investigar y juzgar violaciones de derechos humanos ante la jurisdicción ordinaria residen no en la gravedad de las violaciones sino en su naturaleza misma y en la del bien jurídico protegido”*⁷⁹. Asimismo, conforme se estableció en la sentencia dictada en mayo de 2007 por la Corte Interamericana en el Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia, esta exclusión de la jurisdicción militar se aplica a todas las etapas de un procedimiento: *“la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos”*⁸⁰.

III. La naturaleza civil de la policía entraña una competencia única de la justicia ordinaria

Si la Policía es realmente un cuerpo civil, sus actuaciones y eventuales delitos no pueden ser juzgadas por un tribunal militar, sino por uno civil y ordinario. En la Justicia Penal Militar existen 519 investigaciones por delitos cometidos por agentes de la Fuerza Pública en el contexto de la protesta social desde agosto de 2018 al 27 de abril de 2021. De estas, 57 han sido archivadas y las demás continúan en etapa de instrucción, y nadie ha sido condenado.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, intérprete autorizada de la Convención Americana, se ha pronunciado sobre la competencia de la jurisdicción penal militar en casos de delitos cometidos por agentes de policía, particularmente cuando la víctima es un civil. Específicamente, la Comisión ha señalado que Colombia debe abstenerse de emplear la justicia penal militar en casos sobre presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por policías en el marco de manifestaciones. Por ejemplo, en su informe de admisibilidad sobre la muerte de Jhonny Silva Aranguren, un estudiante que murió en una manifestación en 2005, presuntamente a manos del ESMAD, la Comisión recordó que *“las jurisdicciones especiales, como la militar, no constituyen un foro apropiado y por lo tanto no brindan un recurso adecuado para investigar, juzgar y sancionar posibles violaciones a los derechos humanos consagrados en la Convención Americana, tales como el derecho a la vida, presuntamente cometidas por miembros de la fuerza pública”*⁸¹.

A juicio de la corte constitucional, la naturaleza civil de la Policía Nacional es incongruente con la Justicia Penal Militar. Así lo dispuso en sentencia C-444 de 1995:

“Existe una incongruencia de carácter constitucional entre la disposición que le asigna a la Policía Nacional naturaleza civil y la que ordena que los delitos

⁷⁸ Corte Interamericana, Caso Radilla Pacheco vs. México, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, Corte I.D.H., Serie C. N.º 209, párr. 274.

⁷⁹ Corte Interamericana, Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia, Sentencia del 3 de septiembre de 2012, Corte I.D.H., Serie C. N.º 248, párr. 244.

⁸⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia, Sentencia del 11 de mayo de 2007, Corte I.D.H., Serie C. N.º 163, párr. 200.

⁸¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe 1108-08: informe de admisibilidad”, Caso Jhonny Silva Aranguren y familia v. Colombia, 14 de abril de 2016, OEA/Ser/L/V/II.157 Doc. 18, párr. 37.

aplicarlo sólo a las fuerzas militares, según consta en la Gaceta Constitucional No. 102 del 19 de junio de 1991⁸⁵.

IV. Experiencia comparada

La restricción del ámbito de competencia de la justicia militar ha operado de manera complementaria, en tres sectores: la prohibición del juzgamiento de civiles por tribunales militares; la interpretación restrictiva del delito militar y, en particular, del delito de función; y la exclusión de las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario del ámbito judicial castrense⁸⁶. La tendencia predominante en Latinoamérica avanza hacia la reforma de los códigos de justicia militar tradicionales para modernizarlos, o hacia su abolición y la asunción por parte de la justicia común de todos los casos que comprenden a militares.

A nivel mundial, un número significativo de estados han modificado sus Constituciones Políticas y legislaciones para incorporar criterios de restricción del ámbito de aplicación de la justicia militar. En algunos de ellos como Bélgica⁸⁷, Guinea⁸⁸ y Sudáfrica⁸⁹, se ha suprimido la aplicación de la jurisdicción penal militar, de modo que todos los delitos cometidos por personal militar son de resorte de la jurisdicción ordinaria⁹⁰.

En otros estados la limitación de la justicia castrense se ha concretado en su supresión en tiempos de paz. Si la esencia de la función militar está referida a la guerra, es cuestionable la existencia de una estructura pública cuyo ejercicio sería limitado, más cuando los delitos relativos a ofensas a la disciplina, el honor y la obediencia, podrían ser abordados por los reglamentos internos respectivos de cada ejército en el ámbito disciplinario, y en algunos casos por la propia justicia penal civil.

En esta vía, un número creciente de países entre los que se cuentan Alemania, Austria, Francia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, República Checa, Senegal y Suecia, han optado por la represión de ilícitos castrenses a través de los procedimientos disciplinarios o los tribunales penales ordinarios⁹¹. En Francia, no existe el fuero militar en tiempos de paz, salvo para los militares en servicio fuera del territorio nacional, cuyo juzgamiento corresponde a tribunales creados en las delegaciones militares establecidas en el exterior. En

⁸⁵ p. 18-20.

⁸⁶ Andreu, Federico, Op. Cit. pp. 61 - 62

⁸⁷ En el caso de conductas cometidas en el marco de operaciones extraterritoriales del Ejército belga un fiscal es asignado al contingente militar enviado al exterior y el juicio se surte ante un tribunal ordinario con sede en Bélgica. Ver en: Andreu, Federico; Op. Cit., p. 58

⁸⁸ Ley Fundamental adoptada el 23 de diciembre de 1990 suprimió la jurisdicción penal militar. Ver en: Andreu, Federico, Op. Cit., p. 55

⁸⁹ En marzo de 2001, la Corte Suprema de Sudáfrica decretó la suspensión de la aplicación del Código de Justicia Militar, al considerar prima facie que la jurisdicción penal militar no es compatible con el principio de igualdad ante la ley y la protección judicial garantizados en la Constitución y que “lo militar no es inmune a los cambios democráticos.” Ver en: Andreu, Federico, Op. Cit., p. 55

⁹⁰ Ley Fundamental; Op. Cit., pp. 53 - 64

⁹¹ Andreu, Federico; Op. Cit., p. 57

tiempos de guerra se establecen tribunales territoriales de las fuerzas armadas para juzgar los delitos militares⁹².

En Latinoamérica, el primer país en propiciar esta reforma fue Argentina, que mediante Ley 26.394 del 26 de agosto de 2008 aprobó la derogación del Código de Justicia Militar vigente, y la sanción de un sistema integrado de justicia penal militar y régimen disciplinar de las Fuerzas Armadas⁹³. En la nueva normativa, ni aún en tiempos de guerra opera la justicia castrense, salvo en casos excepcionales de "condiciones manifiestas e insuperables" de imposibilidad material de administrar justicia⁹⁴.

Una tercera tendencia es la de integración de la jurisdicción penal militar en la ordinaria, tal es el caso de Portugal y Ecuador. En el primero, a raíz de la reforma constitucional de 1997 y del Nuevo Código de Justicia Militar de 2003 se trasladó el conocimiento de los crímenes estrictamente militares cometidos en tiempo de paz, a salas especializadas de lo militar en la jurisdicción ordinaria. En el caso ecuatoriano, la nueva Constitución Política de 2008 establece en su artículo 160 que "los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial" y en el caso de delitos castrenses "cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial⁹⁵."

Finalmente, la posición más extendida por vía constitucional y jurisprudencial ha sido la de restringir el ámbito de la competencia a nivel personal y material. En el primer caso, eliminando la posibilidad de actuación militar sobre civiles, a la cual han hecho tránsito muchos países que en algún momento contemplaban en su legislación dicha posibilidad, entre ellos México, Guatemala, Honduras, Haití, Colombia, Nicaragua, Perú, Paraguay y Uganda⁹⁶.

El segundo caso corresponde a la restricción material, mediante la cual se limita el ejercicio penal militar a los delitos estrictamente militares cometidos por personal militar, la cual es la tendencia universal más extendida⁹⁷. Como lo constató el Relator de Naciones Unidas sobre la Administración de Justicia por los Tribunales militares, son cada vez más numerosos los países que en su derecho nacional excluyen del ámbito de competencia de los tribunales

⁹² OACNUDH. Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Derecho internacional de los derechos humanos y justicia penal militar. Disponible en: <http://www.menschenrechte.org/lang/de/verstehen/derecho-internacional>

⁹³ Ley 26.395 de 26 de agosto de 2008, que surge de un proceso de solución amistosa suscrito a instancias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los casos No. 11.758, Rodolfo Correa Beliste vs. Argentina, y No. 12.167 Argüelles y otros vs. Argentina

⁹⁴ Artículo 1, Anexo II de la Ley 26.395 de 26 de agosto de 2008.

⁹⁵ Andreu, Federico; Op. Cit., p. 59

⁹⁶ Andreu, Federico; Op. Cit., p. 62

⁹⁷ Artículo 13 de la Constitución Política de México; Artículo 96.4 de la Constitución Política de Grecia, Artículos 90 y 91 de la Constitución Política de Honduras; Artículo 42 de la Constitución Política de Haití; Artículo 213 de la Constitución Política de Colombia; Artículo 219 de la Constitución Política de Guatemala; Artículo 93 de la Constitución Política de Nicaragua; Artículo 174 de la Constitución Política de Paraguay. En el caso de Perú y Uganda ello ha sido fruto del desarrollo de la jurisprudencia nacional. Citados en: Andreu, Federico; Op. Cit., p. 62

militares las violaciones graves de derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas o policiales.

En la legislación española, los tribunales militares tienen competencia para conocer de conductas exclusivamente castrenses⁹⁸ y en caso de duda, o conflicto, por elaboración doctrinal y jurisprudencial se ha establecido que prima el principio del bien jurídico lesionado de más importancia⁹⁹. A nivel constitucional, previsiones similares se encuentran en las cartas políticas de Bolivia, El Salvador, Haití, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Algunas de ellas, como la citada constitución venezolana, excluyen expresamente del conocimiento de la jurisdicción militar las violaciones a derechos humanos.

A nivel de legislación penal, Colombia, Honduras, Guatemala, Perú y Uruguay contemplan exclusiones similares. Entre los Estados que recientemente han fortalecido este tránsito se encuentra Uruguay, cuya nueva Ley de Defensa Nacional también va en la misma dirección; eliminar la justicia militar como institución central de las organizaciones militares. La Ley 18.650 determina que la jurisdicción militar mantiene su esfera de competencia restringida exclusivamente a los delitos militares y al caso de estado de guerra.

La exclusión de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario del ámbito de competencia de tribunales militares ha operado igualmente mediante la jurisprudencia de las cortes supremas de justicia y los tribunales constitucionales de Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela¹⁰⁰.

En varios países, la represión de los crímenes de guerra y de las graves infracciones a los Convenios de Ginebra y demás normas del Derecho internacional humanitario, independientemente la condición de militar del sujeto activo de la conducta ilícita está a cargo de la jurisdicción penal ordinaria y no de tribunales militares. Así, por ejemplo, Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega y Suecia, la represión de las graves infracciones a los Convenios de Ginebra se hace por medio de la aplicación del Código Penal ordinario por tribunales penales de la Jurisdicción Ordinaria¹⁰¹.

En la región, varios países han desarrollado, ya sea normativo o jurisprudencial, un marco jurídico que radica en cabeza de la jurisdicción ordinaria el conocimiento de los crímenes de guerra y de las graves infracciones al Derecho internacional humanitario.

En Argentina, con la adopción del nuevo Código de Justicia Militar en 2008¹⁰² que suprimió la jurisdicción penal militar en tiempos de paz, todos los delitos cometidos por militares – independientemente de la naturaleza del ilícito penal – son de competencia de la Jurisdicción Ordinaria. En tiempos de guerra, la nueva legislación establece como principio que "[l]os delitos cometidos por militares en tiempo de guerra o en ocasión de otros conflictos armados

⁹⁸ Constitución Española, artículo 117, numeral 5

⁹⁹ Francisco Javier Gómez de Liaño, Código de Leyes Políticas. Madrid: Editorial COLEX, 1991, p.1170

¹⁰⁰ Andreu, Federico, Op. Cit. p. 64

¹⁰¹ Andreu, Federico, Op. Cit. p. 106

¹⁰² Ley 26.394 de 26 de agosto de 2008.

serán investigados y juzgados según el régimen ordinario previsto para el tiempo de paz, salvo cuando las dificultades provenientes de las condiciones de la guerra o de las operaciones iniciadas sean manifiestas e insuperables y la demora en el juzgamiento pudiere ocasionar perjuicios en la eficiencia operativa o en la capacidad de combate¹⁰³. De tal suerte que, aún en situaciones de guerra, la competencia radica en la Jurisdicción Ordinaria y sólo en circunstancias excepcionales previstas por la ley, se podrán constituir Consejos de Guerra.

El Tribunal constitucional peruano, mediante sentencia del 15 de diciembre del 2006, consideró que en los delitos contra el Derecho Internacional Humanitario (DIH) que el Código de Justicia Militar y Policial había tipificado (delitos contra personas protegidas por el DIH, empleo de métodos prohibidos en la conducción de las hostilidades, delitos contra el patrimonio y otros derechos y delitos contra operaciones humanitarias y emblemas), no se verificaban todos los elementos indispensables para que se configure un "delito de función":

*"Como se aprecia, en la referida norma penal no se presentan todos los requisitos que sancionan a los delitos de función. Así, mediante esta norma penal se pretende sancionar la conducta del militar o del policía (en actividad), que en un conflicto internacional o no internacional (en acto de servicio o con ocasión de él) MATE a una persona protegida por el derecho internacional humanitario, afectando el bien jurídico VIDA (que no es un bien jurídico institucional de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional). En consecuencia, teniendo en cuenta que en la aludida norma penal no se presentan las características básicas del delito de función (...) el Tribunal Constitucional considera que tal norma es inconstitucional (...) por idénticas razones a las expuestas en el párrafo precedente y por pretender afectar bienes jurídicos que no son propios ni particulares de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional, tales como la integridad física, psíquica o moral, la libertad sexual, libertad de tránsito, propiedad, tutela jurisdiccional efectiva, entre otros, el Tribunal Constitucional estima que resultan inconstitucionales."*¹⁰⁴

V. Contenido de la iniciativa

Proyecto de Acto Legislativo No. ____ de 2020 senado

"Por medio del cual se modifica el artículo 221 de la Constitución Política con el fin de fortalecer la protección de los derechos humanos y la garantía a un tribunal independiente, imparcial y competente"

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 221 de la Constitución Política, el cual quedará así:

¹⁰³ Anexo II de la Ley 26.394 de 26 de agosto de 2008, Modificaciones al código penal y al código procesal penal de la Nación, Artículo 1 "Principio".

¹⁰⁴ República del Perú, Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional Exp. 0012-2006-PI-TC, (Lima: 15 de diciembre, 2006), art. 74-5. Citado en: David Lobatón. La reforma de la Justicia Militar por parte del Tribunal constitucional del Perú. En: Andreu, Federico, Op. Cit.

ARTÍCULO 221. De las conductas punibles, que no impliquen violaciones a los derechos humanos o delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, cometidas por los miembros de las Fuerzas Militares Públicas en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de las Fuerzas Militares Públicas, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la Justicia Penal Militar o Policial que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario.

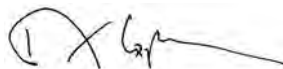
La Justicia Penal Militar será independiente del mando de las Fuerzas Militares.

Parágrafo: Las conductas punibles cometidas por los miembros de la Policía Nacional serán siempre conocidas por la justicia ordinaria.


VI. Conclusiones

En atención a lo expuesto anteriormente, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo: "Por medio del cual se modifica el artículo 221 de la Constitución Política con el fin de fortalecer la protección de los derechos humanos y la garantía a un tribunal independiente, imparcial y competente", para que sea tramitado y con el apoyo de las y los Congresistas sea discutido y aprobado.

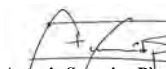
De las y los congresistas,



Iván Cepeda Castro
Senador de la República



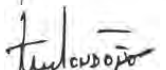
María José Pizarro Rodríguez
Representante a la Cámara



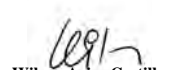
Antonio Sanguino Páez
Senado de la República



César A. Pachón Achury
Representante a la Cámara



Jorge Eduardo Londoño



Wilson Arias Castillo

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Senador de la República</p>  <p>Feliciano Valencia Medina Senador de la República</p>  <p>Alexander López Maya Senador de la República</p>  <p>Inti Raúl Asprilla Reyes Representante a la Cámara por Bogotá</p>  <p>Iván Marulanda Gómez Senador de la República</p>  <p>Mauricio Andrés Toro Orjuela Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</p>  <p>Armando Benedetti Villaneda Senador de la República</p>  | <p>Senador de la República</p>  <p>Carlos Germán Navas Talero Representante a la Cámara</p>  <p>David Racero Mayorca Representante a la Cámara por Bogotá</p>  <p>Juan Carlos Lozada Vargas Representante a la Cámara por Bogotá</p>  <p>Gustavo Bolívar Moreno Senador de la República Coalición de la Decencia</p>  <p>Temistocles Ortega Narváez Senador de la República Partido Cambio Radical</p>  <p>Guillermo García Realpe Senador de la República Partido Liberal</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <p>José Aulo Polo Narváez Senador De La República Partido Alianza Verde</p>  <p>John Jairo Hoyos García Representante A La Cámara. Partido De La U.</p>  <p>Roosevelt Rodríguez Rengifo Senador De La República</p> | <p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.09/21 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL FUERO PENAL MILITAR Y SE DAN GARANTÍAS DE UN TRIBUNAL INDEPENDIENTE, IMPARCIAL Y COMPETENTE”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores IVAN CEPEDA CASTRO, ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ, JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA, WILSON NEBER ARIAS CASTILLO, FELICIANO VALENCIA MEDINA, ALEXANDER LOPEZ MAYA, IVAN MARULANDA GOMEZ, GUSTAVO BOLIVAR MORENO, TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ, ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA, GUILLERMO GARCIA REALPE, ANDRES CRISTO BUSTOS, ANGELICA LOZANO CORREA, AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, JUAN LUIS CASTRO CORDOBA, JOSE AULO POLO NARVAEZ, ALBERTO CASTILLA SALAZAR, GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO; y los Honorables Representantes MARIA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ, CESAR PACHON ACHURY, CARLOS GERMAN NAVAS TALERO, DAVID RACERO MAYORCA, INTI RAUL ASPRILLA REYES, JUAN CARLOS LOZADA VARGAS, MAURICIO ANDRES TORO ORJUELA, LEON FREDY MUÑOZ LOPERA, ALEJANDRO CARLOS CHACON CAMARGO, WILMER LEAL PEREZ, ABEL DAVID JARAMILLO LARGO, KATHERINE MIRANDA PEÑA, FABIAN DIAZ PLATA, JOHN JAIRO HOYOS GARCIA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

C O N T E N I D O

Gaceta número 999 - Viernes, 13 de agosto de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

| | Págs. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Proyecto de Acto legislativo número 01 de 2021 Senado, por medio del cual se establece un tope y se modifica el reajuste para aumento del salario de los congresistas. | 1 |
| Proyecto de Acto legislativo número 02 de 2021 Senado, por medio del cual se reduce el número de miembros del Congreso de la República de Colombia..... | 6 |
| Proyecto de Acto legislativo número 03 de 2021 Senado, por medio del cual se modifica la forma de elección del Fiscal General de la Nación y se dictan otras disposiciones..... | 9 |
| Proyecto de Acto legislativo número 04 de 2021 Senado, por medio del cual se reduce la edad para ser representante a la Cámara y se modifica el artículo 177 de la Constitución Política..... | 10 |
| Proyecto de Acto legislativo número 09 de 2021 Senado, por medio del cual se reforma el fuero penal militar y se dan garantías de un tribunal independiente, imparcial y competente. ... | 18 |