



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1416

Bogotá, D. C., viernes, 11 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones transitorias de indulto y amnistía en relación con la protesta social.

Bogotá, D. C. 25 de octubre de 2022

Señores  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General  
E.S.D.

Referencia Radicación proyecto de ley.

Atento saludo,

De forma comedida me permito radicar formalmente el proyecto de ley “por medio de la cual se dictan disposiciones transitorias de indulto y amnistía en relación con la protesta”, que tiene objeto, en observancia del numeral 17 del artículo 150 y el numeral 2 del artículo 201 de la Constitución Política de Colombia, regular la aplicación de amnistías e indultos por los delitos políticos y conexos con estos a las ciudadanas y los ciudadanos que hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con la protesta social correspondiente, exclusivamente, años 2019, 2020 y 2021.

De los congresistas:

LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO  
Representante a la Cámara por el departamento del Huila

GUSTAVO BOLÍVAR MORENO  
Senador de la República  
Pacto Histórico

JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI  
Representante a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca

JORGE ANDRÉS CANCELANTE LÓPEZ  
Representante a la Cámara por el Departamento del Putumayo

ALFREDO MONDRAGÓN  
Rep. Cámara  
Pacto Histórico

ROBERTO DAZA GUEVARA  
Senador de la República

SANDRA JAIMES  
Senadora de la República

ALFONSO CORTÉS  
Rep. Cámara  
Pacto Histórico

EDUARDO SERRANO  
Rep. Cámara  
Pacto Histórico

JUAN PABLO SALAS  
Rep. Cámara  
Pacto Histórico

ALIRIO URIBE MUÑOZ  
Representante a la Cámara por Bogotá

Dorina Hernández Palomino  
Dorina Hernández Palomino  
Pacto Histórico - Bolívar

ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República

ALFREDO MONDRAGÓN  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

Maria José Franco  
Senadora Pacto Histórico

ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República

Sandra Jaimes  
Senadora de la República

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY

por medio de la cual se dictan disposiciones transitorias de indulto y amnistía en relación con la protesta social.

##### Situación de contexto del año 2021

Para efectos de la contextualización, es relevante señalar que el año 2021 estuvo marcado por una profunda crisis mundial en todos los niveles como consecuencia del virus SARS-CoV-2 (Covid-19); según informe número 13 de 19 de noviembre de 2021, emitido por el Instituto Nacional de Salud de Colombia (INS)<sup>1</sup>, el mundo reportaba más de 256 millones de casos confirmados por Covid-19 y 5.136.380 de personas fallecidas por la misma causa. En Colombia, para esa fecha, las cifras rondaban los 5.042.822 casos confirmados y 128.013 muertes.

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Salud. Informe número 13 Covid-19 “Progreso de la Pandemia y su impacto en las desigualdades”.



las protestas en Colombia de ese año. Algunas de estas exigencias giraban alrededor de la desigualdad económica, la violencia policial, los problemas del sistema de salud, el desempleo juvenil y la falta de acceso a la educación.

En esas condiciones, desde el inicio de las manifestaciones el 28 de abril hasta el 30 de junio de 2021<sup>8</sup>, en el marco del Paro Nacional se efectuaron 12.478 actividades de protesta social en 860 municipios de los 32 departamentos del país, según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su informe de Observaciones y Recomendaciones de junio de 2021, complementa esas cifras señalando que en el marco del Paro Nacional se llevaron a cabo 6.328 concentraciones, 2.300 marchas, 3.190 bloqueos, 632 movilizaciones y 28 asambleas.

Frente a las actividades realizadas en el marco del Paro Nacional, organizaciones como la CIDH, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y Human Rights Watch manifestaron preocupaciones frente a los hallazgos sobre graves violaciones a los derechos humanos, así como el derecho a la vida, a la integridad personal y el derecho a la protesta contemplado en el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia y protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los organismos garantes de los derechos humanos coincidieron en que, en el caso particular del Estado colombiano, su respuesta se caracterizó por ser excesiva y hacer uso desproporcionado de la fuerza, llegando en unos casos aplicar fuerza letal sobre algunos manifestantes.

En ese aspecto, la organización de la sociedad civil “Temblores” informó a la CIDH en su visita de observación en el mes de junio de 2021, la existencia de 4.687 casos de violencia policial, el registro documentado de 1.617 víctimas de violencia física, 82 casos de lesiones oculares, 25 casos de violencia sexual y el fallecimiento de 73 personas en el desarrollo de las protestas, de las cuales 44 habrían fallecido presuntamente en hechos relacionados con el accionar de la fuerza pública.

En este mismo sentido se habrían pronunciado frente a la CIDH las organizaciones que conforman la Campaña Defender la Libertad, quienes habrían registrado 1.790 personas heridas, de las cuales 84 han sido víctimas de lesiones oculares.

Estas dos organizaciones defensoras de derechos humanos también reportaron, respectivamente, que 3.274 personas habrían sido detenidas y que 2.005 detenciones se habrían realizado de manera arbitraria en el marco de las protestas.

En lo que atañe, en concreto, a las detenciones en el marco de la protesta, la Consejería

Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, comunicó que en el contexto del paro nacional de 2021 se realizaron más de 7.020 detenciones de personas mediante la figura jurídica denominada “traslado de protección” (regulado en el artículo 155 del Código Nacional de la Policía), figura cuestionada por la Corte Constitucional colombiana en Sentencia C-281 de 2017, al concluir que tal como está regulada “no ofrece suficientes garantías previas ni posteriores de debido proceso” y condicionó su constitucionalidad a la observancia de ciertas garantías, que fue ratificada por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia STC-7641 de 2020.

Por su parte, Human Rights Watch advirtió en su informe sobre el Paro Nacional que algunos fiscales realizaron imputaciones desproporcionadas por cargos de “terrorismo” en contra de manifestantes que presuntamente participaron en hechos de vandalismo, sustentada, en la mayoría de los casos, en evidencia de policía como informes y declaraciones de sus efectivos. Lo anterior guarda relevancia si se tiene en cuenta que mientras la pena por daño en bien ajeno llegaría a estar entre 1 a 5 años de prisión, la de terrorismo podrían llegar de 12 hasta 22 años de acuerdo al derecho penal colombiano.

Circunstancias como las retenciones arbitrarias, las violaciones al debido proceso de los detenidos y las reiterativas denuncias recibidas por la CIDH señalando que, desde el inicio de las protestas sociales, una parte considerable de las actuaciones de la fuerza pública estuvo dirigida a disuadir la participación en las manifestaciones sin agotar las etapas previas de diálogo y mediación como lo demanda los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, se encuentran mediadas por la ausencia de un marco jurídico que ofrezca las garantías para el ejercicio al derecho a la protesta en Colombia, dado que no existe en el ordenamiento una ley estatutaria que reglamente ese derecho como lo impone la Constitución Política, lo que se configura una omisión por parte del Estado colombiano, que tiene incidencia directa en los episodios de intervención violenta, arbitraria y desproporcionada de la fuerza pública frente a las manifestaciones ciudadanas, como también a que los conflictos sociales se vean en un riesgo permanente de escalamiento y, como consecuencia de ello, de la perturbación del orden público y el deterioro de la convivencia ciudadana.

### **Bloqueos y cierres de vías en el contexto de la protesta**

Según el Informe Defensorial entregado a la CIDH en su visita *Protesta Social abril-julio de 2021*, la Policía Nacional habría identificado que en el marco del Paro Nacional se presentaron al menos 1.937 puntos de bloqueos de vía, donde 1.776 tuvieron una duración de 1 a 3 días, 46 duraron de 4 a 6 días, 115 se extendieron por más de 7 días y 9 se mantuvieron por 30 o más días.

<sup>8</sup> [https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2022/05/211214-Colombia\\_Documento-lecciones-aprendidas-y-observaciones-Paro-Nacional-2021.pdf](https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2022/05/211214-Colombia_Documento-lecciones-aprendidas-y-observaciones-Paro-Nacional-2021.pdf).

Estas acciones bloqueo y cierres de vías, según informes como el de la CIDH, fueron justificados en situaciones previas a la convocatoria del Paro Nacional de 28 de abril de 2021, en las que el incumplimiento de acuerdos firmados entre el gobierno nacional y sociedad civil, habrían profundizado la desconfianza en las instituciones y de esta manera incidido en la postura varios colectivos frente a los cortes de ruta. Un ejemplo de lo anterior es el incumplimiento de los acuerdos firmados en el marco del Paro Cívico en Buenaventura.

Esos bloqueos y cierres de vías durante el Paro, según lo documentado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, estuvieron caracterizados por el uso de la fuerza con la finalidad de levantar los cercos por parte de la Policía Nacional sin agotar las vías del diálogo o sin que estos en la mayoría de los casos hayan causado perturbaciones graves y sostenidas. En igual sentido este informe documentó el uso desproporcionado y/o innecesario de la fuerza contra personas que realizaban los bloqueos.

Un claro ejemplo de lo anterior se presentó en el sector de la Portada del Mar en Cali, los días 28 y 29 de abril.

Aunque hay que advertir que en algunos de estos bloqueos se presentaron situaciones lamentables de vulneraciones al derecho a la vida, a la salud, a la libertad de locomoción y al trabajo perpetrados por manifestantes, es importante precisar que la calificación genérica que se le dio desde la voz institucional a las manifestaciones de protesta como conductas al margen de la ley, incidió en el tratamiento específico en su gestión por parte de las fuerzas del orden a través de medios ilegítimos y desproporcionados y la desestimación de acciones que permitieran llegar a soluciones negociadas por la vía del diálogo y la mediación.

La declaración por parte del Ministro del Interior el 18 de junio de 2021, en donde expresó: “*se establece que no constituye manifestación pacífica aquella que promueva el empleo de medios para obstaculizar temporal o permanentemente vías o infraestructura*”<sup>9</sup>, trajo como consecuencia una reacción institucional ajena a los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad para atender la protesta social.

A pesar de que el derecho a la protesta no es un derecho absoluto y que en situaciones particulares amerita restricciones con la finalidad de proteger las libertades y derechos de quienes no hacen parte de la misma y sus derechos fundamentales, estas restricciones deben estar previstas en una ley que sirva de instrumento salvaguarda de las garantías democráticas.

En relación con lo expuesto, en el informe de la visita de junio 2021, la CIDH expresó que “*es preciso tolerar que las manifestaciones generen cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica*” y terminó advirtiendo que “*Para la Comisión, el “grado de tolerancia” adecuado no puede definirse en abstracto y por lo tanto corresponde al Estado examinar las circunstancias particulares de cada caso con respecto al alcance de la perturbación admisible a la vida cotidiana*”.

Todo el contexto exhibido, proporciona un alto margen de discrecionalidad a las autoridades en relación con el ejercicio del derecho a la protesta y sus restricciones, lo que desencadenó las actuaciones excesivas y la vulneración de los derechos humanos por parte de la fuerza pública.

El panorama deja expuesto las negativas consecuencias de la omisión legislativa en la expedición de la ley estatutaria de la protesta social, lo que comporta un amplio vacío regulatorio frente a la orientación de las actuaciones de los responsables de su atención y gestión en representación del Estado, situación que propicia factores de escalamiento del conflicto social y las sobrevinientes actuaciones excesivas de la fuerza pública, situación que, en efecto, conllevaron las alteraciones del orden público en el marco del Paro Nacional y, con esto, los hechos en los que manifestantes perdieron la vida, resultaron lesionados y otros capturados.

### **Estigmatización en el marco del Paro Nacional 2021**

La Comisión interamericana dentro de su informe documentó hechos que la llevaron a señalar la persistencia de lógicas del conflicto armado en la respuesta y tratamiento que se le dio a la movilización del Paro Nacional 2021. Calificativos como “vándalas” o “guerrilleras”<sup>10</sup> hacia quienes participaban de las manifestaciones son la muestra de expresiones estigmatizantes que se dieron en el marco de estas protestas.

La Comisión exteriorizó su preocupación por las expresiones públicas estigmatizantes sobre personas manifestantes, dentro de las que se destaca la de los pueblos étnicos, y resaltó en esa senda la declaración del Ministro del Interior de 18 de junio 2021, donde señaló al referirse a los cortes de vía realizado por manifestantes en el marco del Paro Nacional 2021, “*se establece que no constituye manifestación pacífica aquella que promueva el empleo de medios para obstaculizar temporal o permanentemente vías o infraestructura*”<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Informe de trabajo de la Comisión Interamericana con motivos del Paro Nacional 2021.

<sup>11</sup> <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/nuevo-decreto-sobre-la-protesta-es-inconstitucional-expertos-597185#:~:text=El%20Ministro%20del%20Interior%2C%20Daniel,o%20permanentemente%20v%C3%ADas%20o%20infraestructura%22.>

<sup>9</sup> <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/nuevo-decreto-sobre-la-protesta-es-inconstitucional-expertos597185#:~:text=El%20Ministro%20del%20Interior%2C%20Daniel,o%20permanentemente%20v%C3%ADas%20o%20infraestructura%22.>

Este tipo de situaciones generaron precisamente un clima institucional ajeno a los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad para atender la protesta social y estimularon matices de opinión pública estigmatizantes que en medio de un ambiente de polarización orientaron la comisión de excesos en contra de los manifestantes, como bien lo demuestra los abusos de la fuerza pública documentados en el Informe de la Corte Interamericana de derechos Humanos con motivo del Paro Nacional 2021.

Esta forma de ver y atender la protesta social a partir de lógicas del conflicto armado asociadas a una visión del “*enemigo interno*”, genera estereotipos totalizantes que deterioran el debate público, conduciendo a la sociedad colombiana hacia la polarización, la estigmatización, la violencia y la persistencia en lógicas bélicas que no permiten que el diálogo se convierta en la herramienta por naturaleza para alcanzar soluciones a la conflictividad social y los consensos que permitan niveles deseables de construcción civil.

Frente a este tipo de contextos, existen antecedentes que respaldan a lo afirmado, como lo es la intervención del Comisionado de la Verdad Saúl Franco en el marco del informe de esta comisión referente a la estigmatización del estudiantado y profesorado y el tratamiento militar a la protesta estudiantil entre los años 1962 y 2011 en Colombia<sup>12</sup>, en donde destacó que, “*la violencia de agentes estatales contra el movimiento y la comunidad universitaria se arraiga en la estigmatización y se exacerba en la persecución a la protesta social y al pensamiento crítico, que suelen ser asociados con la insurgencia*”.

En ese orden, el deber del Estado de garantizar derechos fundamentales como el de la protesta, la libertad de expresión y otros conexos, se vio seriamente comprometido en los hechos del Paro Nacional de 2021, ante lo que la Corte Interamericana y la Comisión de la Verdad señalan como una práctica sistemática de recurrente ocurrencia en el Estado colombiano, que sumada al margen de discrecionalidad de la fuerza pública al no existir una ley estatutaria de la protesta social, que establezca las reglas claras para su ejercicio, sus límites y los medios legítimos de intervención, incidió en las actuaciones de las autoridades públicas, las formas de represión y el desconocimiento de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad; escenario de convulsión social que tuvo impacto en los derechos fundamentales de las personas manifestantes que fueron discriminadas social, étnica, de género y racialmente, pese a que estaban ejerciendo en su gran mayoría el derecho político a la protesta de forma legítima.

Esta ruptura entre sociedad civil manifestante y Estado, como consecuencia de la falta de garantías

para la materialización de derechos propios de una sociedad democrática, como lo es el derecho de disentir y manifestarse en contra del gobierno, no podía traer una consecuencia diferente a la alteración de la convivencia.

La Corte Suprema de Justicia en la Sentencia STC-7641-2020, expresó que el derecho a disentir de “*las labores de los dirigentes y las funciones del propio Estado y de sus entidades*”, debe considerarse una parte inherente del ser humano que debe reconocerse y protegerse por el solo hecho de existir. El ponente de la providencia en cita, el Magistrado Luis Armando Tolosa Villabona, señaló, refiriéndose a la estigmatización, que “*Las sociedades han padecido la represión y la censura y, con ello, han retrasado el progreso humano, al punto de aumentar el caos y la violencia*” e hizo énfasis en la importancia de los movimientos sociales y las luchas políticas e ideológicas para la preservación de libertad de expresión y que la renuncia a la crítica, al derecho a disentir racionalmente y a cuestionar “*es el escenario propicio para que florezcan las dictaduras y, consigo, la vulneración masiva de los derechos humanos*”.

Por estos motivos la imposición de la fuerza frente a cualquier tipo de pensamiento o expresión que se encamine a desestimular los reclamos de una sociedad que percibe que los destinos del país van por mal camino y que sus reivindicaciones no encuentran respuesta institucional, debe juzgarse con un mayor rigor de legitimidad y proporcionalidad, pues se trata del ejercicio del derecho de los pueblos a manifestarse en contra de sus gobernantes, que es admitido y protegido por los estados democráticos y la comunidad internacional.

#### **Las amnistías en el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho penal internacional y la Constitución Política de Colombia**

Como bien lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional<sup>13</sup>, los derechos humanos están consagrados en distintos instrumentos en los que también sean establecido mecanismos de protección en cada uno de ellos. En lo que corresponde a la presente iniciativa, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) recopila el consenso de la comunidad internacional sobre su alcance y contenido, en todo tiempo y de forma universal, los cuales irradian a través de los tratados internacionales las constituciones de la segunda posguerra, para de esta manera transformarse en derecho positivo constitucional dentro de cada Estado.

Por regla, las amnistías y otros beneficios similares, se han entendido propios del contexto de negociaciones de paz, como es en nuestro caso colombiano, que exigen tomar en consideración las lógicas propias de una confrontación armada y las condiciones reales para su resolución, que ha tenido un profuso desarrollo en la jurisprudencia de tribunales internacionales, como la Corte

<sup>12</sup> <https://www.elspectador.com/politica/estigmatizacion-y-violencia-el-horror-tambien-toco-a-las-universidades/>

<sup>13</sup> Sentencia C-007/18, Corte Constitucional.

Interamericana de Derechos Humanos, y también por nuestra Corte Constitucional.

Ahora, la experiencia reciente en nuestro Estado, a través de los instrumentos normativos que definieron el marco jurídico para la implementación del proceso de paz con las extintas Fuerzas FARC-EP, implica un concepto relacionado con el Derecho Internacional Humanitario (DIH), que se desarrolla en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Facultativo II de 1977 a los citados Convenios, que establece obligaciones y otras reglas para los conflictos armados de carácter no internacional. Lo anterior, integrado a nuestro ordenamiento gracias al bloque de constitucionalidad, con la particularidad de su incidencia en los conflictos de carácter no internacional.

Con base en lo expuesto, se tiene que los beneficios judiciales son, entonces, medidas compatibles, en principio, con el DIH, específicamente, en los conflictos no internacionales, pues con estos se busca que las personas que participaron en la confrontación no sean castigadas por el solo hecho de portar las armas, al tiempo que brinda condiciones para el proceso de reconciliación.

Conforme con el criterio del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la anterior regla de igual manera se aplica a los indultos (perdón de la condena), aunque, para efectos de simplificar la redacción, el Protocolo II solo se refiera a amnistías<sup>14</sup>.

En la sentencia C-225 de 1995, la Corte Constitucional precisó que el DIH, en general, y el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, en particular, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, en esa decisión también el alto Tribunal tuvo la oportunidad de explicar que *“su alcance y desarrollo hace parte de una interpretación armónica de esta norma con los artículos 150 numeral 17 y 201 numeral 2 de la Carta Política”*. En esa ocasión, se indicó que era de especial relevancia para la comprensión de las amnistías en el marco constitucional tener presente que

*“[...] en los conflictos armados internos, en principio los alzados en armas no gozan del estatuto de prisioneros de guerra y están, por consiguiente, sujetos a las sanciones penales impuestas por el Estado respectivo, puesto que jurídicamente no tienen derecho a combatir, ni a empuñar las armas [...Es] claro que el Protocolo II no está obligando al Estado a conceder obligatoriamente amnistías, ya que la norma establece únicamente que las autoridades “procurarán” conceder este tipo de beneficios penales. Además, este artículo del Protocolo II tampoco ordena al Estado a amnistiar todos los delitos cometidos durante la confrontación armada, puesto que simplemente señala que la amnistía será “lo más amplia posible”. Y, finalmente, [...] es obvio que esas amnistías se refieren precisamente a los delitos políticos o*

*conexos, puesto que esos son los que naturalmente derivan de “motivos relacionados con el conflicto”. [...] el Estado colombiano se reserva el derecho de definir cuáles son los delitos de connotación política que pueden ser amnistiados, si lo considera necesario, para lograr la reconciliación nacional, una vez cesadas las hostilidades [...] Además, la posibilidad de que se concedan amnistías o indultos generales para los delitos políticos y por motivos de conveniencia pública es una tradición consolidada del constitucionalismo colombiano, puesto que ella se encuentra en todas nuestras constituciones de la historia republicana, desde la Carta de 1821 hasta la actual Carta”*.

A partir de lo anterior, la Corte definió determinadas reglas aplicables a las amnistías e indultos, de las cuales es oportuna resaltar las siguientes: la disposición (que concede la amnistía o el indulto) *“(ii) debe interpretarse armónicamente con las normas constitucionales internas, como el artículo 150.17 Superior; donde se establece un nexo entre la amnistía y el delito político; (iii) el Estado conserva la potestad de definir cuáles son los delitos de esta naturaleza, así como sus conexos; y (iv) la finalidad de la norma es propiciar la reconciliación nacional”*.

En ese orden, se concluyó que las amnistías tienen validez en el ordenamiento colombiano y, pese a que no *“constituyen una obligación perentoria, si se perciben como un medio que debe propiciarse al máximo para lograr la reconciliación entre los participantes del conflicto, y de esa forma, alcanzar una paz estable”*.

En el derecho internacional no se definen los límites que deberían respetar las amnistías, aunque la doctrina autorizada ha identificado un conjunto de conductas que no podrían ser objeto de amnistías e indultos<sup>15</sup>, especialmente, a partir de las categorías *“genocidio, crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad”*.

En el sistema regional de protección de los DD.HH., y, concretamente, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las amnistías se han considerado problemáticas, si se traducen en una excepción amplísima e indefinida al deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos.

En la Sentencia C-007 de 2018, la Corte Constitucional se refiere que el primer caso del Sistema Interamericano en el que se abordó la relación entre las amnistías y el deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos es la sentencia de *Barrios Altos vs. Perú*, de 2001. Según esa sentencia

*“Son inadmisibles las disposiciones de amnistías, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad*

<sup>15</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto”. Nueva York y Ginebra, 2009.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (...) Como consecuencia de la manifiesta incompatibilidad entre las leyes de autoamnistía y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las mencionadas leyes carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso ni para la identificación y el castigo de los responsables, ni puedan tener igual o similar impacto respecto de otros casos de violación de los derechos consagrados en la Convención Americana”.

En la determinación en cita, la Corte Interamericana calificó las “autoamnistías” como una evidente vulneración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en otros términos, precisó que existe, en general, una “incompatibilidad de las leyes de amnistía relativas a graves violaciones de derechos humanos con el derecho internacional y las obligaciones internacionales de los Estados”, por lo que, consecuentemente, a las víctimas les asiste el derecho a que no exista impunidad, que se garantiza, entre otras formas, mediante la prohibición de implementar leyes o normas que impidan el esclarecimiento de **graves violaciones a los derechos humanos**.

Es por ello que, en el ámbito internacional existe el consenso orientado a que no toda amnistía o beneficio similar es incompatible con los derechos de las víctimas y el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos, pues, de conformidad con el artículo 6.5 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, las amnistías pueden funcionar como un mecanismo para superar los estados de guerra, siempre y cuando (i) se excluyan los delitos más graves y; (ii) se garanticen en la mayor medida de lo posible los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

A partir de lo anterior, se tiene que en el ámbito del DIDH, en principio, “las auto amnistías (e indultos) están prohibidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; otro tipo de amnistías resultan ‘sospechosas’, en virtud de su amplitud, como restricciones o limitaciones al deber de los Estados de investigar, juzgar y sancionar graves violaciones de derechos humanos. Y, finalmente, algunas amnistías y medidas similares son admisibles para alcanzar la reconciliación, siempre y cuando su objeto no recaiga en graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al derecho internacional humanitario; y, en cualquier caso, cuando los demás derechos de las víctimas (verdad y reparación) reciban un alto nivel de satisfacción, dada la interdependencia entre los derechos de las víctimas”.

En la misma C-007 de 2018, la Corte Constitucional señaló que, en Colombia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 150 numeral 17 constitucional, las amnistías se han relacionado históricamente con el delito político.

### El delito político

Conforme a la doctrina consolidada<sup>16</sup>, “el delito político surge de dos fuentes contrapuestas, cuyas consecuencias son, a su vez, incompatibles, que se encuentran, de una parte, en la tradición del derecho de resistencia, que el autor remonta hasta la Grecia clásica y las leyes no escritas de Antígona, pero que está presente en las teorías contractualistas modernas. La segunda, la de la razón de Estado, de corte moderno y asociada a la expansión de los poderes de policía y al uso del estado de excepción, como modo de control del orden público, en sacrificio de todas las garantías del derecho. Es decir, como razón de Estado en contraposición de la razón del derecho”.

En esa senda, la Corte Constitucional resaltó:

“En virtud de sus fundamentos filosóficos, de cada una de estas tendencias se desprenden consecuencias jurídicas relevantes. Desde el punto de vista de la tradición de resistencia, el delito político recibe un tratamiento penal “suave” y se hace acreedor de beneficios, como las amnistías, los indultos o la prohibición de extradición (sobre esto se volverá), en tanto que la tradición de la razón de Estado da surgimiento a medidas de restricción de la libertad carentes de garantías, a la expansión del poder de policía, al uso simbólico del derecho penal, a los delitos de traición a la patria o a otras medidas similares que adoptan los Estados bajo el lema de la lucha contra el terrorismo.<sup>[66]</sup> Como se verá, en el recuento jurisprudencial que sigue, es la primera vertiente la relevante para este caso”.

En la jurisprudencia nacional (de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional) el delito político se caracteriza, desde el punto de vista objetivo, como una conducta dirigida contra el régimen constitucional y legal, entendido como el bien jurídico lesionado. Y, desde el punto de vista subjetivo, por el móvil altruista de la conducta<sup>17</sup>.

En la Sentencia C-009 de 1995, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte Constitucional indicó que “El delito político es aquel que, inspirado en un ideal de justicia, lleva a sus autores y copartícipes a actitudes proscritas del orden constitucional y legal, como medio para realizar el fin que se persigue. Si bien es cierto el fin no justifica los medios, no puede darse el mismo trato a quienes actúan movidos por el bien común, así escojan unos mecanismos errados o desproporcionados, y a quienes promueven el

<sup>16</sup> Sentencia C-007 de 2018, Corte Constitucional. Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Trotta: Madrid, pp. 809 y ss.

<sup>17</sup> Ibidem.

*desorden con fines intrínsecamente perversos y egoístas. Debe, pues, hacerse una distinción legal con fundamento en el acto de justicia, que otorga a cada cual lo que merece, según su acto y su intención”.*

Es de resaltarse que, en relación con los delitos políticos, en el ordenamiento jurídico no se han sido definidos de manera precisa este tipo de comportamientos, aunque el marco jurídico para la paz con las FARC-EP, avalado por la Corte Constitucional, brindan un criterio orientador, a la par de los estipulados en el Código Penal en los apartados de los delitos contra el régimen constitucional y legal vigente y la seguridad pública.

En lo que respecta a los delitos conexos con los políticos, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que estos *“aisladamente serían delitos comunes, pero que por su relación adquieren la condición de delitos conexos, y reciben, o pueden recibir, el trato favorable reservado a los delitos políticos”*<sup>18</sup>.

En ese orden, tanto los delitos políticos como sus conexos están enmarcados en contextos históricos, políticos y sociales complejos, lo que explica que, una definición más precisa de su alcance haga parte de la potestad general de configuración del derecho, en cabeza del Legislador, siempre que cumpla *“con condiciones de razonabilidad y proporcionalidad”*; y garantice el cumplimiento del deber estatal de juzgar, investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH.

Actualmente, el Código Penal incluye entre los delitos contra el régimen constitucional la rebelión, la sedición, la asonada, la conspiración y la seducción, usurpación y retención ilegal de mando. Los delitos políticos pueden, además, producirse en concurso con delitos comunes.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que, tal como ha sido definido internacionalmente, no tienen el carácter de delitos políticos *“Los crímenes de guerra, esto es, violaciones al derecho de la guerra (ius in bellum), de las que hacen parte tanto las infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario cometidas en el marco de un conflicto armado internacional, como las violaciones graves al derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario con ocasión de un conflicto armado interno, (ii) Los crímenes de lesa humanidad, es decir, conductas de asesinato, exterminio, esclavitud, deportación o desplazamiento forzoso, encarcelación, tortura, violación sexual, prostitución forzada, esterilización forzada, persecución por motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos u otros motivos definidos, desaparición forzada, apartheid u otros actos inhumanos que causen graves sufrimientos o atenten contra la salud mental o física, no cometidos necesariamente en el curso de un conflicto armado,*

*suponen la existencia de un ataque generalizado o sistemático, o (iii) En general, conductas que hayan vulnerado gravemente los derechos humanos o el derecho internacional humanitario”.* (Radicados número 34482 de 24 de noviembre 2010 y 47965 de 10 de agosto de 2016).

De igual forma, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha considerado que no son delitos políticos aquellos que atenten contra el Estado, cuando estén guiadas por pretensiones *“no políticas, con el ánimo de lucro y el exclusivo beneficio personal”*, entre otras finalidades ajenas a la política, así como aquellas conductas definidas por el DIDH, el DIH o el DPI como las más lesivas de la dignidad humana.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>19</sup> también ha excluido de la consideración de *“delitos conexos”* a conductas tales como actos de terrorismo, los homicidios cometidos fuera de combate o aprovechando la situación de indefensión de la víctima o el concierto para delinquir con fines terroristas. Más allá de la identificación taxativa de conductas, al momento de determinar aquellas excluidas de la categoría de *“conexos”*, la Corporación ha verificado si el delito se relaciona con la lesión de bienes jurídicos asociados al régimen legal y constitucional vigente, y si su móvil es político-altruista.

En la sentencia C-007 de 2018, la Corte Constitucional señaló que, (i) la definición del delito político tiene una fuente objetiva en el capítulo VXIII del Código Penal vigente (Ley 599 de 2000) que define las conductas que atentan contra el régimen constitucional y legal vigente; y (ii) los delitos conexos son materia en la que el Legislador goza de una amplia potestad de configuración, siempre excluyendo de ella los crímenes definidos como no amnistiables desde el DIDH, el DIH y el DPI, y que no supongan restricciones irrazonables y desproporcionadas a los derechos de las víctimas.

Ahora bien, la Corte Constitucional también ha anunciado que la consideración acerca de qué son los delitos políticos y sus conexos es dinámica, y que admite la existencia de importantes márgenes de acción en cabeza de los órganos políticos, para superar situaciones de conflicto y para conjurar graves situaciones de orden público.

<sup>19</sup> Sentencias C-127 de 1993 M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-171 de 1993. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-214 de 1993 MM. PP. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara; C-415 de 1993 M. P. José Gregorio Hernández Galindo; y C-069 de 1994 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. *Al respecto se afirmó: “[l]os hechos atroces en que incurre el narcoterrorismo, como son la colocación de carobombas en centros urbanos, las masacres, los secuestros, el sistemático asesinato de agentes del orden, de jueces, de profesionales, de funcionarios gubernamentales, de ciudadanos corrientes y hasta de niños indefensos, constituyen delito de lesa humanidad, que jamás podrán encubrirse con el ropaje de delitos políticos”.* Sentencia C-171 de 1993 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, Corte Constitucional.

<sup>18</sup> Sentencia C-456 de 1997, Corte Constitucional.

Dijo la Corte que la Constitución, en términos generales, autoriza el otorgamiento de amnistías e indultos únicamente por delitos políticos y conexos y que no es constitucionalmente admisible otorgar tales beneficios, de manera disfrazada, por delitos comunes o crímenes de suma gravedad. En el caso específico del proyecto que se formula, se prevé el otorgamiento de beneficios, que incluyen amnistías e indultos, exclusivamente para conductas que guarden una relación de conexidad directa o indirecta con delitos políticos cometidos dentro del contexto de la protesta social del “Paro Nacional en Colombia de 2021”, excluyendo su procedencia para aquellos comportamientos que representen graves violaciones de derechos humanos.

A propósito de esta iniciativa, se resalta que en Colombia existe un precedente reciente en la materia, consistente en la Ley 1820 de 2016 que consagró la posibilidad del otorgamiento de amnistías e indultos por conductas ocurridas en el desarrollo de la protesta social o en disturbios públicos, que, en su momento, planteó tres problemas de relevancia constitucional.

El primero, consistía en determinar si con su adopción se efectuaba una ampliación del ámbito de aplicación de la ley que condujera a la extensión de amnistías o indultos a delitos comunes o a situaciones que trascienden la idea del conflicto armado. Segundo, analizar si ello implicaba que el Legislador había establecido una asociación entre actos que constituyen el ejercicio de derechos fundamentales y delitos políticos, incurriendo así en una criminalización de la protesta social. Finalmente, tercero, evaluar si era válida la inclusión de estas normas en una ley de amnistías, indultos y tratamientos penales diferenciados, especialmente, si se toma en consideración que el ejercicio de derechos fundamentales no puede ser objeto de persecución penal, ni llevarse al plano de la lucha entre el Estado y un grupo insurgente.

En esa oportunidad la corte aclaró que no es lo mismo un *disturbio público* que una *protesta social*. Así, la expresión *disturbios públicos*, dotada de una carga emotiva negativa evidente, se refiere a ciertas alteraciones serias al orden público, que podrían surgir por motivos diversos. El enunciado “*protesta social*”, en cambio, alude a actividades asociadas al ejercicio del derecho fundamental a la manifestación pública, el cual se relaciona a su vez con los derechos a la libertad de reunión, de expresión y de locomoción. Es importante mantener presentes estas diferencias al momento de responder los problemas planteados, pues la unión de ambos supuestos acarrea el riesgo de llevar un derecho fundamental al plano de cualquier alteración de orden público, lo que obviamente no es acertado.

En efecto, el derecho a reunirse y manifestarse públicamente está expresamente consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política, y ha sido reconocido por la Corte Constitucional como una de las varias manifestaciones que tiene la libertad de

expresión<sup>20</sup> y un medio para ejercer los derechos políticos<sup>21</sup>.

La Constitución Política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna. Todo ello, sin otra condición distinta a que su ejercicio sea pacífico, es decir, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público<sup>22</sup>.

En particular, la Corte ha señalado que dentro de un régimen jurídico pluralista que privilegia la participación democrática y que además garantiza el ejercicio de otros derechos de rango constitucional, como la libertad de locomoción (Artículo. 24 C.P.) y los derechos de asociación (Artículo. 38 C.P.) y participación en los asuntos públicos (Artículos. 2 y 40 C.P.), la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades<sup>23</sup>.

Un asunto distinto a equiparar la protesta social a los disturbios públicos, es el hecho de que las protestas suponen, intrínsecamente, ciertas incomodidades para la población que no participa directamente en ellas; o bien, que las autoridades perciban en su desarrollo algunas dificultades para preservar el funcionamiento cotidiano de las cosas públicas. Pero nada de ello permite concluir que la protesta social se encuentra en el mismo plano jurídico y constitucional que los disturbios públicos. En ese sentido, la Corte Constitucional efectuó un análisis distinto en relación con cada una de esas hipótesis.

En lo que tiene que ver con los disturbios públicos, la Corte precisó que, si estos se producen en el marco de, con ocasión de, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, la norma en realidad es un mandato redundante, pues hablaría de conductas subsumibles en, o conexas al delito de asonada, que es de naturaleza política. Ahora bien, si en términos abstractos esa regla reproducía otros contenidos de la Ley 1820 de 2016, ello no implicaba que debía ser declarada inexecutable, ni que carecía de relevancia en el orden jurídico que acompaña la transición a la paz, pues era probable que algunas personas hayan sido castigadas penalmente por estos hechos, sin que, a pesar de ello, los jueces penales hayan acudido al tipo penal de asonada, ni calificado tales conductas como delitos conexos al político.

<sup>20</sup> Sentencia C-742 de 2012, Corte Constitucional.

<sup>21</sup> Sentencia C-179 de 1994, Corte Constitucional. Análisis del artículo 38 del Proyecto de Ley Estatutaria número 91/92 Senado y 166/92 Cámara, “por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”.

<sup>22</sup> Sentencias C-742 de 2012, Corte Constitucional M. P. María Victoria Calle Correa y T-366 de 2013. M. P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>23</sup> Ibidem.

En ese sentido, el contenido de la norma es entonces una garantía de libertad para aquellas personas que materialmente habrían incurrido en conductas asociadas a un delito político, sin perjuicio de que, en otro momento social, político e histórico, estas hayan sido calificadas de forma distintas. Este beneficio no se opone a la Constitución, ni desvirtúa las condiciones de aplicación o concesión de beneficios de esta naturaleza. Por el contrario, es posible concluir que se trata de conductas (i) producto del delito político de asonada o (ii) que guardan una estrecha semejanza con este y, en consecuencia, tienen una motivación política y merecen un trato semejante.

En la determinación en cita se plantó la discusión consistente en que si la *“inclusión de la expresión en el ejercicio de la protesta social” como hipótesis amniable resulta, sin duda, más problemática, pues acá sí se percibe, prima facie, la asociación de un derecho fundamental a hechos ocurridos en el conflicto armado, de manera tal que la regulación sí podría interpretarse como la criminalización de la protesta*”.

Por ende, la Corte postuló, hipotéticamente, que la declaratoria de inexecutable con base en ese argumento llevaría a una paradoja normativa y ética, ya que, una decisión en ese sentido implicaría que, mientras quienes se levantaron en armas contra el Estado, o incurrieron en determinados delitos graves bajo el pretexto de su defensa, encuentran en la Ley 1820 de 2016 la posibilidad de acceder a grandes beneficios en materia punitiva; aquellos que, con el mismo fin político se manifestaron, pero trasgredieron el carácter pacífico de la protesta constitucionalmente protegida, deberían permanecer en la cárcel, pues sus delitos serían considerados *comunes*.

Una de las salidas a los anteriores planteamientos, consistió en destacar que la norma desarrollaba directamente un componente del Acuerdo Final, y un compromiso entre las partes de la negociación, reflejado en el Acuerdo Segundo, sobre participación política, que tenía como propósito esencial la apertura democrática para la construcción de la paz, a través de la cual se persigue que *“surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales”* y para *“fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de diferentes visiones e intereses de la sociedad”*.

Como prueba de lo anterior, el numeral 2.1.2.2. del Acuerdo Final habla de la creación de mecanismos que protejan la seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales, y defensores y defensoras de derechos humanos. Entre los componentes de la propuesta de adecuación normativa e institucional se encuentra la creación de *“garantías para la movilización y la protesta social”*, incluida la revisión del marco normativo. En el punto 2.2.1., además, se refiere específicamente al interés por garantizar la acción política o social a través de la protesta y la movilización, y la obligación estatal

de garantizar los derechos de quienes hacen parte de movimientos u organizaciones sociales.

Por su parte, el punto 2.2.2. del Acuerdo hace referencia a *“garantías para la movilización y la protesta pacífica”* y, en ese marco, indica que se trata de formas de acción política y ejercicios legítimos del derecho a la reunión, la libre circulación, la libre expresión, la libertad de conciencia y la oposición democrática, que propician la inclusión política y forjan una ciudadanía crítica. Así, se expresa que *“en un escenario de fin de conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica. Junto con la movilización y la protesta pacífica(s) se deberán garantizar los derechos de los y las manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas”*.

En ese contexto, se concluyó que el Acuerdo, referente importante para la comprensión de esa norma, previó la adopción de un conjunto de medidas para la defensa de la movilización y la protesta pacífica, incluida la *“revisión y, de ser necesaria, modificación de las normas que se aplican a la movilización y la protesta social”*.

En criterio de la Corte, el fundamento directo de la norma analizada en el Acuerdo Final indica que las partes que lo suscribieron consideraron conveniente adoptar medidas para que, a la finalización del conflicto, la protesta pacífica se fortalezca, pues, sin llegar a ‘criminalizarla’, comprendieron que el conflicto armado interno pudo ser causa directa o indirecta de excesos ocurridos en protestas, que llevaron a que estas perdieran el carácter pacífico y que, por lo tanto, llevaron al ejercicio del poder punitivo del Estado. Sin embargo, la protesta social a la fecha se encuentra huérfana de regulación.

En todo caso, en esa oportunidad, la Corte concluyó que, la norma estudiada, en lo que tiene que ver con el castigo de conductas realizadas en el marco de la protesta social, no podía interpretarse como la extensión de las amnistías a delitos ajenos al político. Es imprescindible recordar que la protesta pacífica no puede ser perseguida penalmente, pues constituye el ejercicio de un derecho fundamental. Resaltó la Corte: *“Una de las esperanzas que acompañan el Acuerdo Final es el resurgimiento de la protesta y la manifestación pública como modos válidos de hacer política, de forma vigorosa, en defensa del pluralismo y en el marco de la oposición franca, pero ajena a las armas”*.

#### **De la iniciativa**

Se formula una iniciativa que habilita la posibilidad para que el ejecutivo, a través del Presidente de la República junto con el Ministro de Justicia, previo estudio caso a caso, pueda otorgar indultos y/o amnistías, sin que esta atribución implique una modificación al Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, ni al Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004. En otros términos, se plantea una regulación lo menos invasiva posible del

ordenamiento jurídico, que permita la implantación de dispositivos de beneficios judiciales en el marco de la protesta social.

En ese contexto, se propone una alternativa eminentemente transitoria consistente en una ley para la concesión de amnistías o indultos, previo análisis caso a caso, en relación con la protesta social de 2021.

Es así como en el articulado se propone que el Congreso dote al Gobierno nacional de los instrumentos procesales que les permita la concesión, en cada caso particular, de los beneficios de indulto y/o amnistía, en observancia de los tratados e instrumentos internacionales en la materia, así como de lo definido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En sustento constitucional, la propuesta se ampara en los artículos 150 numeral 17 y 201 numeral 2, que establecen, en su orden, la potestad al Congreso de conceder, por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos y al ejecutivo la atribución de otorgar indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley.

Por ende, los instrumentos normativos que permitan a las ciudadanas y los ciudadanos condenados, procesados y/o investigados por los hechos ocurridos dentro del contexto de la protesta social del “*Paro Nacional en Colombia de 2021*”, constitutivos como “delitos contra la seguridad pública”, “delitos contra los servidores públicos” y “delitos contra el régimen constitucional y legal” que se hayan ejecutado sin ánimo de lucro particular, beneficio propio o de un tercero y los conexos con estos siempre que cumplan con condiciones de razonabilidad y proporcionalidad<sup>24</sup>.

En este proyecto se define el ámbito de aplicación de los beneficios judiciales y los requisitos para acceder a estos, consistentes en que los dispositivos transitorios se aplicarán a las ciudadanas y los ciudadanos condenados, procesados o investigados por los hechos ocurridos dentro del contexto de la protesta social del “*Paro Nacional en Colombia de 2021*”, desde el 28 de abril de 2021, quienes suscribirán un acta en la que se comprometen a efectuar actividades restaurativas de prevención y resocialización ante las secretarías de gobierno de los municipios respectivos, por un período mínimo de un (1) año, que deberá ser garantizado por los alcaldes y sus correspondientes secretarías de gobierno.

Es del caso expresar que este régimen jurídico se regirá por los requisitos antes exhibidos y por los principios de estricta temporalidad y circunscripción exclusiva al “*Paro Nacional en Colombia de 2021*”, además, los interesados solo podrán solicitarlos una sola vez.

En lo que respecta al procedimiento, se siguen las mismas reglas adjetivas definidas en la Ley 418 de 1997, sumado a que el beneficio será resuelto

en un plazo perentorio máximo de un (1) mes y se concederá por resolución ejecutiva suscrita por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia.

Se señala de igual manera que, quienes se encuentren privados de la libertad al momento de concedérseles el beneficio de indulto, serán liberados por la autoridad competente una vez se profiera el acto administrativo que así lo ordene. La autoridad judicial competente deberá adelantar las actuaciones pertinentes y librar los oficios a los organismos que correspondan.

A su turno, quienes se encuentren investigados y/o procesados, una vez proferida la resolución correspondiente, se verán favorecidos con la cesación del procedimiento, por lo cual, las autoridades judiciales competentes deberán dar cumplimiento a sus efectos de forma preferencial, disponiendo la libertad inmediata del beneficiario, la cancelación de las órdenes de captura en su contra y oficiar a los organismos pertinentes. Este beneficio también se aplicará a los procesados o investigados que no se encuentren privados de su libertad, esto es, a los que se encuentren prófugos de la justicia.

En la aplicación del indulto y de la amnistía de que trata la presente ley, se incluirá toda circunstancia de agravación punitiva o dispositivo amplificador de los tipos penales.

La reforma ofrece un tratamiento diferencial para los menores de edad, en relación con los cuales el indulto o la amnistía operarán de pleno derecho.

En las disposiciones que se proponen, se señala que los beneficios no se aplicarán a quienes hayan incurrido en delitos de secuestro u otra privación grave de la libertad, así como el de terrorismo y los tipificados en el Título II del Libro II, Capítulo Único del Código Penal “Delitos Contra Personas y Bienes Protegidos por el Derecho Internacional Humanitario” y aquellos que representen graves violaciones de derechos humanos, conforme a los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano. Cumpliendo así la propuesta con los estándares internacionales en la materia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En todo caso, a las personas que se encuentren procesadas por los anteriores comportamientos, la norma establece la posibilidad de que puedan solicitar la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión por la de residencia que señale el imputado, bajo la condición de que esa ubicación no obstaculice el juzgamiento. La sustitución se concederá por la autoridad judicial competente cuando se cumplan los requisitos establecidos en esta ley, pero continuarán vinculados a la actuación hasta tanto se dicte sentencia de primera instancia.

El marco jurídico es exigente en el entendido que además del acta en la que se plasmen los compromisos restaurativos, también impone obligaciones de condicionalidad, en la medida que quienes incumplan los compromisos del acta de que trata este estatuto y/o se les impute, posteriormente,

<sup>24</sup> Sentencia C-007/18, Corte Constitucional.

cualquier comportamiento doloso contrario al código penal colombiano, se les revocará la sustitución de la medida de aseguramiento de residencia y tomará nuevamente vigencia la restrictiva de la libertad en centro o establecimiento carcelario.

Otro aspecto a resaltar es que, en cumplimiento de la constitución política<sup>25</sup> y los estándares en la materia, la concesión de los beneficios no comprende la responsabilidad civil que los favorecidos tengan respecto de particulares, quienes pueden recurrir a los medios de protección judicial dispuestos por nuestro ordenamiento jurídico.

Por último, se señala en la norma que en la interpretación y aplicación de la presente ley se garantizará el principio de favorabilidad para sus destinatarios y que la vigencia de esta será transitoria.

LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO  
Representante a la Cámara por el departamento del Huila

GUSTAVO BOLÍVAR MORENO  
Senador de la República  
Pacto Histórico

JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI  
Representante a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca

JORGE ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ  
Representante a la Cámara por el Departamento del Putumayo

ALIRIO URIBE MUÑOZ  
Representante a la Cámara por Bogotá

ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República

ALFREDO MONDRAGÓN  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República

SANDRA JAIMES  
Senadora de la República

sido condenadas por delitos políticos y conexos por hechos que se hayan dado con ocasión y/o en relación directa e indirecta con la protesta social en el marco del paro nacional desde el 1° de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2021.

El Ministerio de Justicia y del Derecho otorgará el indulto previa solicitud del interesado y expedirá en un término perentorio de máximo dos (2) meses contados desde la presentación de la solicitud un acto administrativo que acredite el indulto. Una vez se acredite el indulto cesarán las penas impuestas a los beneficiarios.

El otorgamiento de indultos tendrá en cuenta condiciones de razonabilidad y proporcionalidad fijados previamente por el Gobierno nacional. Las personas beneficiarias del indulto suscribirán un acta en la que se comprometen a efectuar actividades y prácticas restaurativas ante las secretarías de gobierno de los municipios o distritos respectivos, por un período mínimo de un (1) año. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente.

**Artículo 3°. Amnistía de iure.** Se concede amnistía por los delitos políticos y conexos a personas investigadas y/o procesadas por hechos que se hayan dado con ocasión y/o relación directa e indirecta con la protesta social en el marco del paro nacional desde el 1° de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2021.

El Ministerio de Justicia y del Derecho verificará la concesión de la amnistía previa solicitud del interesado en un término perentorio de dos (2) meses y expedirá, en cada caso, un acto administrativo acreditando la concesión para que surtan sus efectos. Una vez se acredite la concesión de la amnistía cesará la acción penal.

**Artículo 4°. Ámbito de Aplicación:** los beneficios consagrados en esta ley se aplicarán por una sola vez a las personas condenadas, procesadas e investigadas por hechos ocurridos dentro del contexto de la protesta social en el marco del paro nacional desde el 1° de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2021.

El Ministerio de Justicia y del Derecho una vez tenga la solicitud procederá en cada caso a solicitar la información correspondiente a la Fiscalía General de la Nación o a quien sea necesario para establecer si proceden los beneficios. La autoridad que tenga la información para determinar si proceden los beneficios que establece esta ley debe dar un trámite prevalente a lo que solicite el Ministerio de Justicia y del Derecho.

**Artículo 5°. Conductas excluidas.** En ningún caso serán objeto de amnistías o indulto los delitos que correspondan a las siguientes conductas:

- a) Los delitos de secuestro u otra privación grave de la libertad, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, el de terrorismo, concierto para delinquir agravado, administración de recursos relacionados con actividades terroristas y los tipificados en el Título II del libro II, Capítulo único del Código Penal “Delitos Contra Personas

**PROYECTO DE LEY 248 DE 2022 CÁMARA**  
*por medio de la cual se dictan disposiciones transitorias de indulto y amnistía en relación con la protesta social.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley es regular la concesión de amnistía e indultos por delitos políticos y conexos con estos, con ocasión y/o en relación directa e indirecta con la protesta social en el marco del paro nacional desde el 1° de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2021.

**Artículo 2°. Otorgamiento de indultos.** Por una sola vez, el Gobierno nacional podrá conceder el beneficio de indulto a las personas que hayan

<sup>25</sup> Numeral 17 del artículo 150 y numeral 2 del 201 C. P.

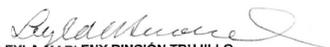
y Bienes Protegidos por el Derecho Internacional Humanitario” y aquellos que representen graves violaciones de derechos humanos, conforme a los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano.

b) Los delitos comunes que carecen de relación, contenido o motivaciones políticas, es decir, aquellos que no hayan sido cometidos en el contexto y en razón de la protesta social y cuyos fines particulares.

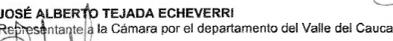
Las personas que estén siendo investigadas por los delitos mencionados en el literal a) de este artículo y por hechos que se hayan dado con ocasión y/o relación directa e indirecta con la protesta social en el marco del paro nacional desde el 1° de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2021, podrán solicitar la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión por la de residencia que señale el imputado, bajo la condición de que esa ubicación no obstaculice el juzgamiento.

**Artículo 6°. Menores de edad:** Cuando se trate de menores de edad sujetos del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el indulto o la amnistía operarán de pleno derecho, teniendo en cuenta las restricciones mencionadas en el artículo quinto de la presente ley.

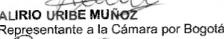
**Artículo 7°. Vigencia.** La presente rige a partir de su promulgación y estará vigente hasta el 31 de marzo de 2023, salvo lo relacionado con el seguimiento, control y ejecución de las actas de compromiso, que se entenderá vigente hasta que cesen las responsabilidades que se deriven de las mismas.

  
LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO  
Representante a la Cámara por el departamento del Huila

  
GUSTAVO BOLÍVAR MORENO  
Senador de la República  
Pacto Histórico

  
JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI  
Representante a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca

  
JORGE ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ  
Representante a la Cámara por el Departamento del Putumayo

  
ALIRIO URIBE MUÑOZ  
Representante a la Cámara por Bogotá

  
ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República

  
ALFREDO MONDRAGÓN  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

  
ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República

  
SANDRA JAIMES  
Senadora de la República

SECRETARÍA GENERAL

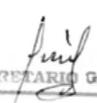
El día 29 de Octubre del año 2022

ha sido presentado en este despacho el

proyecto de Ley 248 Acto Legislativo

Con su correspondiente

Exposiciones de motivos, suscrito Por:



SECRETARIO GENERAL

## PONENCIA

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual la nación se asocia para rendir público homenaje al municipio de Soledad en el departamento del atlántico, exaltando y reconociendo su riqueza cultural y se dictan otras disposiciones.*

#### I. TRÁMITE LEGISLATIVO:

El presente proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 24 de agosto 2022, autoría de los honorables Representantes *Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Betsy Judith Pérez Arango, Dolcey Óscar Torres Romero, Hernando Guida Ponce, Modesto Enrique Aguilera Vides, Armando Antonio Zabarain D'Arce, César Cristian Gómez Castro, Agmeth José Escaf Tijerino*, y fue remitido por competencias a la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

El proyecto de ley se le asignó el número 151 de 2022 Cámara, “*por medio de la cual la nación se asocia para rendir público homenaje al municipio de Soledad en el*

*departamento del Atlántico, exaltando y reconociendo su riqueza cultural y se dictan otras disposiciones*”.

El 21 de octubre de la presente anualidad, mediante oficio CSCP – 3.2.02.244/2022 (IS) nos fue asignada la ponencia de primer debate de la iniciativa antes señalada, remitimos expediente de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

#### II. OBJETO DEL PROYECTO:

El presente proyecto de ley tiene como finalidad que la Nación se asocie y rinda un homenaje público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, cultural y material, como contribución al municipio y sus habitantes por sus aportes al fortalecimiento de la cultura del Caribe Colombiano.

#### III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA PROPOSICIÓN PROYECTO DE LEY:

##### Contexto, vida y obra:

La fundación de Soledad se remonta a 1598, cuando ocho indígenas fueron llevados allí bajo el

mando del capitán Antonio Moreno Estupiñán para establecer un criadero de cerdos y construyeron un bohío de 45 m largo por 14 m de ancho, 83 corrales y 63 porquerizas.

El sitio se convirtió poco a poco en un caserío de “vecinos libres” fuera del dominio español. En 1640, Melchor Caro tramitó la fundación legal del poblado, la Porquera de San Antonio, que en 1743 recibió la categoría de parroquia, inaugurada oficialmente el 20 de enero de 1744 con el nombre de parroquia san Antonio de Padua.

El 8 de marzo de 1813 se le concedió el título de villa con el nombre de Soledad de Colombia y en 1824 se le designó cabecera del tercer cantón de la provincia de Cartagena. Como uno de los hechos históricos más relevantes se registra la visita del Libertador Simón Bolívar a Soledad. Llegó bastante enfermo el 4 de octubre de 1830 permaneciendo hasta el 7 de noviembre del mismo año, para partir luego hacia la ciudad de Santa Marta donde finalmente murió. Soledad fue campo de batalla en 1860 entre los ejércitos liberales y conservadores que estaban al mando de Don Vicente Palacio y del General Joaquín Posada Gutiérrez, respectivamente. Hoy en día Soledad, ocupa el tercer lugar en cuanto a población en la región Caribe, después de Barranquilla y Cartagena. También es la ciudad con mayor crecimiento de población en Colombia; Soledad es de las ciudades de Colombia más densamente pobladas.

#### - **Soledad Patrimonio Cultural e Inmaterial al Merecumbé, la Décima y la Butifarra**

La Gobernación del Atlántico declaró Patrimonio Cultural e Inmaterial del departamento el merecumbé, las décimas de Soledad y la butifarra. Según Decreto número 0597 del 8 de julio de 2013, emanado de la Gobernación y avalado por el Ministerio de Cultura según oficio 411-235378-2012, “estas manifestaciones folclóricas, tradicionales y culturales, valiosas por su invaluable e incalculable representación en el componente cultural que identifica un colectivo, constituyen el acervo histórico se entrelaza con una ferviente manifestación que define los productos culturales trazando no solo el mapa de cultura popular, sino que le proporcionan un sello distintivo, especial, único que hace a los soledesños irrepetibles”. De igual manera, dentro del mismo decreto, en el artículo primero, se declara Patrimonio Cultural Inmueble la casa ubicada en la calle 15 número 21-48, en el barrio Centro de Soledad, “por su valoración simbólica, estética e histórica se declaran como bienes de interés cultural del departamento del Atlántico con el carácter de conservación integral”.

#### - **Museo Bolivariano – Casa de Bolívar**

Museo Bolivariano - Casa de Bolívar, donde habitó el Libertador Simón Bolívar días antes de su muerte. Se describe como una casa tipo colonial que en un principio era propiedad de Pedro Juan Visbal. Esta se encuentra ubicada en la cabecera municipal, a pocos metros de la Iglesia central de Soledad. La Casa de Bolívar de Soledad fue declarada Monumento Nacional según Acuerdo 039 de 1970

y Museo Bolivariano de Soledad según fecha 8 de marzo de 2005 emanada por el Concejo Municipal de Soledad. Es una edificación construida en dos (2) niveles desde donde el turista puede apreciar cuadros pictóricos y documentos que narran la vida y obra del libertador Simón Bolívar.

#### - **Iglesia de San Antonio de Padua**

La historia de la Iglesia de San Antonio de Padua se remonta a los años 1569, cuando llega la comunidad de los predicadores de Santo Domingo (Dominicos), y se instalan en jurisdicción de lo que hoy es Soledad y que por jurisdicción llegaba hasta lo que hoy es Sabanagrande. Los padres dominicos, comienzan su misión, evangelizan y muy seguramente construyen un pequeño templo adaptado a la época en donde celebran misa y administran sacramentos, muchos años después la obra pasa a manos de los franciscanos quienes continuaron trabajando con ardor y entusiasmo por la conservación del templo religioso.

#### - **Festival de la butifarra.**

Festival de la butifarra, que se celebra en el Municipio de Soledad, coincidiendo con las festividades patronales de San Antonio de Padua, el 13 de junio. Este evento cultural se desarrolla durante tres días y en él se llevan a cabo fiestas folclóricas, bailes en casetas, juegos de azar y tarimas con orquestas musicales, entre otros. La butifarra es un embutido compuesto de carne de cerdo, sal, pimienta y otros condimentos. Es común que su consumo sea acompañado del bollo de yuca, alimento autóctono.

#### - **El Merecumbé**

El merecumbé es un ritmo musical ciento por ciento colombiano, que nunca falta en las fiestas que se realizan en este municipio. Fue creado por el maestro Pacho Galán en los años cincuenta, inspirado en el merengue y la cumbia, con instrumentos de viento (trombones, trompetas y saxofón) y percusión (tambores, congas y batería), todo esto acompañado de las maracas y el guacho.

#### - **Carnaval de Soledad**

El carnaval de soledad es la fiesta folclórica y cultural más importante del municipio. Se celebra anualmente. Desde el sábado hasta el martes anterior al miércoles de Ceniza, se celebra entre el mes de febrero y el mes de marzo. La temporada de carnaval comienza el segundo sábado de enero, cuando comienzan las fiestas públicas y verbenas, sin embargo, otras actividades directamente relacionadas con el carnaval se suceden durante gran parte del año. El Carnaval es un acontecimiento cultural en el que se expresan todas las variedades culturales y el folclor de la Costa Caribe colombiana, así como las más variadas manifestaciones culturales locales, la música popular y el baile.

#### **Personajes Representativos**

##### **Checo Acosta:**

Nació en Soledad, Atlántico, el 14 de junio de 1965, es un cantante colombiano de música folclórica costeña conocido artísticamente como El Checo Acosta. Hijo del cantante Alci Acosta, desde

los siete años fue bautizado con el nombre artístico de Checo Acosta, porque su padre lo comparaba con un futbolista checo (se cree que es Pavel Nedvěd), dado que tiene antepasados nacidos en esa nación. Desde niño cantaba baladas en festivales infantiles. Quería ser baladista o bolero, pero el destino lo llevó a la música tropical. Pasó por las orquestas de Joe Arroyo, La Renovación, Adolfo Echeverría, Juan Piña, Grupo Star de Medellín y Joseito Martínez. Hasta que en 1987 graba al lado de Hugo Molinares su primera producción, el álbum “Conjunto Calisón” donde pega temas como Mi pequeña Nataly, La Montaña y Morenita Caribeña. Luego de estos éxitos decide formar su propia orquesta debutando en Barranquilla en 1988.

Después vinieron éxitos como “Llorarás, Llorarás”, “Lo quiere el negro”, “Te quiero” Homenaje a Héctor Lavoe, Traicionera (cantando a dúo con su padre), Checumbia con el cual empezó a figurar a nivel internacional, Checomania, La cucharra, Cinturita, Maestranza, el Chempale, Carnavalero, “A Son Palenque”, “El Quererén”. Y los más recientes como: Sobate el Coco, Me rasca el galillo y el Guacamayo que pertenecen a su álbum Checazos de carnaval 3 veces nominado en la categoría Cumbia vallenato en la entrega de los Grammy Latinos realizada en 2007 en Las Vegas, Nevada.

A mediados de 2007, Checo retoma el género de la salsa con la producción “Checo en su salsa”, donde se destaca el éxito El Amor. A finales de 2008 lanza su producción Un canto alegre, un DVD grabado en vivo que recopila los grandes éxitos a lo largo de sus 20 años de carrera musical.

En 2013, ganó el Súper Congo de Oro en el Festival de Orquestas del Carnaval de Barranquilla, siendo el segundo artista de la historia del carnaval en conseguir este galardón, después de Joe Arroyo. Checo Acosta ha realizado giras a los Estados Unidos, que incluyen presentaciones en el Madison Square Garden de Nueva York y en el Miami Arena. También se ha presentado en países como España, Venezuela, Ecuador, Canadá, Costa Rica, Chile y Panamá. Checo toca de forma empírica instrumentos como el piano, la guitarra, el timbal, el guache, el güiro, la conga y el bongó.

### **Pacho Galán**

Francisco Galán Blanco nació en Soledad el 4 de octubre de 1906 y murió en Barranquilla el 21 de julio de 1988, más conocido como Pacho Galán, fue un cantante, músico, arreglista, compositor y director de orquestas colombiano, La importancia de su obra musical radica en haber sido el creador del merecumbé.

Proveniente de una familia de músicos, inició sus estudios musicales muy joven. A los 14 años tocaba violín y clarinete y hacía su primera composición. La trayectoria musical de Pacho Galán, que se inicia en la década del veinte, cuando apenas tiene quince años de edad, y se prolonga hasta el año 1976, cuando se retira luego de ganar un trofeo a la

mejor agrupación folclórica, en un festival de salsa, en el Poliedro de Caracas, ilustra en gran medida el desarrollo de la música del Caribe colombiano, su época de oro, los comienzos de la orquestación de los géneros tradicionales de nuestro trópico, la evolución de las agrupaciones, los cambios de estilo, como la aparición de una pléyade de compositores que hicieron palpable el espíritu de un pueblo rico en expresión, sentido lúdico, alegría picaresca y sabiduría elemental. A principios de los años 1930, la familia Galán se muda a Barranquilla y allí Pacho ingresa a la Banda Departamental. En 1940, al crearse la orquesta Atlántico Jazz Band, pasó a formar parte de ella como arreglista y compositor de la mayoría de las piezas de la orquesta.

Igualmente, en 1940 creó inicialmente la orquesta que lleva su mismo nombre “Orquesta de Pacho Galán. Posteriormente formó parte de la recién creada Filarmónica de Barranquilla y luego de un corto tiempo pasó a la orquesta “Emisora Atlántico” que dirigía Guido Perla.

En 1954 funda su propia orquesta y compone “Cosita linda”, merecumbé que le dio fama internacional y por el que posteriormente fue conocido como “El rey del merecumbé”. En 1955 consolida la obra “Cosita Linda”, siendo grabada en más de 400 versiones por diferentes artistas y músicos en el mundo. En la actualidad su Orquesta sigue vigente bajo la dirección del periodista Armando Galán Valencia, nieto del genio compositor.

### **Alci Acosta.**

Nació en Soledad el 5 de noviembre de 1938, es uno de los más conocidos compositores y músicos colombianos del bolero. Su infancia la vivió en el municipio de Soledad en Atlántico.

Luego se trasladó a Barranquilla, donde estudió piano y luego empezó a trabajar como pianista en varias orquestas locales. Su carrera como solista arranca en 1965 cuando graba su primer sencillo Odio gitano, composición de Cristóbal Sanjuán.

Años más tarde tiene la oportunidad de grabar a dúo con el ecuatoriano Julio Jaramillo varias canciones entre las cuales tenemos otra versión de Odio gitano y Dos rosas. Él hizo varias giras al exterior, en las cuales visitó países como México, Venezuela, Perú y Ecuador, donde es recordado con gratitud.

El resto de su carrera la vivió reeditando sus éxitos y grabando temas nuevos. Algunos de sus éxitos son Traicionera de Jaime R. Echavarría, El contragolpe de Miguel Valladares, Si hoy fuera ayer de Edmundo Arias, La cárcel de Sing Sing de Bienvenido Brens, El último beso (Last Kiss) de Wayne Cochran y su mayor hit: La copa rota de Benito de Jesús.

## **IV CONVENIENCIA**

Este proyecto de ley es conveniente, porque se evidencia que, desde el departamento del Atlántico y el municipio de Soledad, hay interés de preservar manifestaciones sociales, culturales y artísticas de sus iconos representativos, teniendo en cuenta, que el

municipio tiene crecimiento exponencial de población y arraigo cultural, pensarse Soledad como una ciudad no es descabellado, motiva a salvaguardar nuestra historia. Por ello, desde la Alcaldía del municipio se realizan el festival de la Butifarra, Festival Nacional Merecumbé y Festival Nacional de la Tradición Soledaña.

## V FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### - Fundamentos Constitucionales

**Artículo 7º.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana.

**Artículo 8º.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

**Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

**Artículo 71.** La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones.

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones

**Artículo 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. **Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.**

### - Leyes relacionadas que anteceden el proyecto

**Ley 423 de 1998**, “por la cual se rinde homenaje a la memoria del compositor, arreglista y director de orquesta Francisco “Pacho” Galán y se ordena en su homenaje la construcción y dotación de una casa de cultura”.

**Ley Natalicio Pacho Galán**, “por medio de la cual se conmemoran los 100 años del natalicio del músico y compositor Francisco “Pacho” Galán, se exalta el Merecumbé en sus 50 años de ritmo y se dictan otras disposiciones”.

### - Fundamentos Jurisprudenciales

Según la honorable Corte Constitucional en su Sentencia C-817 de 2011 las leyes de honores son:

“(…) *la naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución*”. Y continúa, “*Las disposiciones contenidas en dichas normas exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir; y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad.*”

Las leyes de honor son de carácter subjetivo y concreto, respecto a la persona que se quiere exaltar, es decir, estas leyes no son de carácter general y abstracto. Igualmente, la Corte Constitucional, ha diferenciado “*tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebren aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios*”.

## VI. AUTORIZACIÓN SOBRE LA INVERSIÓN

La línea jurisprudencial de la Corte Suprema ha sostenido que tanto el Congreso de la República como el Gobierno nacional poseen iniciativa en materia de gasto público, el primero está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno.

Así lo establece la Corte Constitucional, cuando en Sentencia C-343 de 1995, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, sostiene:

“*La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos*”.

En ese orden y respetando lo ordenado por el alto tribunal, esta iniciativa no establece de manera imperativa que el Gobierno nacional realice inversiones, por el contrario, se le otorga la autorización del gasto público al Gobierno nacional, para que sea el encargado de poder incluir las partidas correspondientes, atendiendo las orientaciones sobre la inversión, iniciativa del gasto, los procedimientos y el manejo de la política fiscal nacional y territorial.

De esta manera, está claro que las autorizaciones que se hacen en este proyecto de ley, serían mandatos que el Gobierno nacional determinará si las tiene en cuenta o no al momento de formular el proyecto de presupuesto anual.

## VII. IMPACTO FISCAL

El proyecto de ley, ordena determinadas acciones para materializar los honores decretados, en este espacio cabe puntualizar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Precizando que el Gobierno tiene la potestad de incluir o no en el

presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

Al respecto la Corte Constitucional se ha manifestado de forma clara en su Sentencia C-729 de 2005, en la cual se resolvió sobre “*OBJECCIÓN PRESIDENCIAL-Autorización al Gobierno nacional para incluir partidas presupuestales para concurrir a la realización de obras en municipios/OBJECCIÓN PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA INCLUIR GASTO- realización de obras en municipio a través del sistema de cofinanciación;*”, en esta la Corte dice:

*“Analizado el artículo 2° objetado, observa la Corte que dicha disposición se limita a autorizar al Gobierno nacional para que a partir de la sanción de la presente ley incluya, si lo desea, en el presupuesto un gasto. En efecto, dispone el artículo 2° del proyecto “Autorícese al Gobierno nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a...”*

En ese mismo sentido, la Sentencia C-508 de 2008 de la misma Corte Constitucional menciona:

*“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.*

En este caso es importante y oportuno traer a colación lo sostenido por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-502/2007, en lo que respecta al impacto fiscal de iniciativas como las que nos ocupa, en esa sentencia, se recuerda que es el Estado el encargado de velar por que se cumplan los lineamientos que se determinen una vez se aprueben las leyes, por lo tanto, el Gobierno deberá promover su cumplimiento; es así como se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y obstáculo, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

También sostiene la Corte en la mencionada sentencia, que aunque lo acertado sería un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, con la finalidad de disminuir el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las iniciativas legislativas, esto, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso, pues el congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad

con el marco fiscal de mediano plazo y aceptar una interpretación de esa naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo.

De lo anterior, como se había mencionado se desprende que el proyecto de ley no vulnera los preceptos constitucionales, en cuanto no ordena de forma imperativa un gasto, sino que **AUTORIZA** al Gobierno nacional a que, en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley, tal como lo ha preceptuado en distintos conceptos el Ministerio de Hacienda y Crédito público: “*Cuando los Proyectos de Honores están en términos de autorícese no nos pronunciamos, teniendo en cuenta que la jurisprudencia ha expresado que el Congreso puede legislar al respecto y es facultativo del Gobierno nacional asignar las respectivas partidas presupuestales*”

#### **VIII CONFLICTO DE INTERÉS**

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:

Se presume que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. Sin embargo, se debe tener presente que, las incompatibilidades es un tema especial e individual en el que cada honorable Congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento.

#### **IX. BIBLIOGRAFÍA**

- Constitución Política de Colombia [Const]. Artículo. 7°. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia [Const]. Artículo. 8°. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia [Const]. Artículo. 70. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia [Const]. Artículo. 71. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia [Const]. Artículo. 150,9. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia [Const]. Artículo. 359. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Ley 715 de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros” diciembre 21 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Constitucional de 729, Magistrado Alfredo Beltrán Sierra. 12 de julio de 2005.

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Constitucional de 817, Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva. 11 de noviembre de 2011.

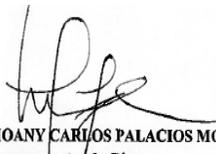
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Constitucional de 343, Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa. 2 de agosto de 1995.

**X. PROPOSICIÓN FINAL**

De conformidad con los argumentos expuestos, presentamos **PONENCIA POSITIVA** y, en este sentido, proponemos surtir **PRIMER DEBATE** ante la Honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 151 de 2022 Cámara, “Por medio de la cual la nación se asocia para rendir público homenaje al municipio de soledad en el departamento del Atlántico, exaltando y reconociendo su riqueza cultural y se dictan otras disposiciones”

Atentamente,

  
**GERSEL LUIS PEREZ ALTAMIRANDA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Atlántico  
 Coordinador Ponente

  
**JHOANY CARLOS PALACIOS MOSQUERA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Choco  
 Coordinador Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual la nación se asocia para rendir público homenaje al municipio de soledad en el departamento del Atlántico, exaltando y reconociendo su riqueza cultural y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia  
 DECRETA:

**Artículo 1º Objeto.** La presente ley tiene como finalidad que la Nación se asocie y rinda un homenaje público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, cultural y material, como contribución al municipio y sus habitantes por sus aportes al fortalecimiento de la cultura del Caribe Colombiano.

**Artículo 2º** El Congreso de la República y el Gobierno nacional rendirán honores en el Capitolio Nacional, al municipio de Soledad del departamento de Atlántico para reconocer y exaltar su aporte Cultural al Caribe Colombiano y a la Nación en general. La Secretaría de la Corporación remitirá en nota de estilo copia de la presente ley a la Alcaldía de Soledad y su Secretaría de Cultura.

**Artículo 3º** Declárase que todas aquellas manifestaciones sociales, culturales y artísticas que se relacionen con el merecumbé y la butifarra serán Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación. El Ministerio de Cultura acompañará al departamento, la autoridad municipal y la comunidad en general para establecer las actividades requeridas que permitan la elaboración e implementación de los correspondientes Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMB), así como de los respectivos Planes Especiales de Salvaguarda (PES) de los referidos bienes culturales.

**Artículo 4º Reconocimiento cultural.** Se autoriza al Gobierno nacional para que, en conjunto con el Congreso

de la República, rinda honores al municipio de Soledad el día 8 de marzo del año siguiente a la promulgación de la presente ley, mediante una programación cultural especial. Esta deberá ser oficializada bajo la coordinación del Ministerio de Cultura.

El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura autorizará la publicación de las memorias construidas por la Academia de Historia de Soledad o quien haga sus veces como documento de importancia para ser difundido en los escenarios académicos e instrumento ejemplarizante para las futuras generaciones.

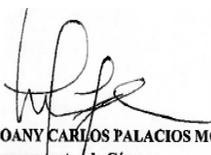
**Artículo 5º. Reconocimientos materiales.** Autorícese al Gobierno nacional de conformidad con los artículos 150 numeral 9, 288, 334, 341, 359, numeral 3 y 366 de la Constitución Política y las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, sus decretos reglamentarios y la Ley 819 de 2003, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de las siguientes obras de carácter vital y de interés nacional:

1. Construcción del Centro de la Cultura Soledaña que incluya los siguientes espacios: biblioteca, hemeroteca, sala de conciertos, sala de conferencias y salas para la formación artística y cultural.
2. Incrementar la formación técnica, tecnológica y complementaria, los procesos de innovación y la promoción de la certificación de competencias laborales, mediante la construcción de programas para las actividades artísticas y culturales.

**Artículo 6º Vigencia y Derogatorias.** La presente ley entra en vigencia en el momento de su publicación en el **Diario Oficial** y deroga todas las leyes y demás disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente

  
**GERSEL LUIS PEREZ ALTAMIRANDA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Atlántico  
 Coordinador Ponente

  
**JHOANY CARLOS PALACIOS MOSQUERA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Choco  
 Coordinador Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 1416 - Viernes, 11 noviembre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 248 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones transitorias de indulto y amnistía en relación con la protesta social.....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 151 de 2022 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia para rendir público homenaje al municipio de soledad en el departamento del atlántico, exaltando y reconociendo su riqueza cultural y se dictan otras disposiciones.....	13