

## Exposición de motivos

*“Por medio de la cual se dictan disposiciones transitorias de indulto y amnistía en relación con la protesta social correspondiente al año 2021”*

### 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 No. 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.

En el ranking global de casos confirmados por Covid-19, Colombia ocupó el décimo segundo lugar, superado solo por Estados Unidos, India, Brasil, Reino Unido, Rusia, Turquía, Irán, Argentina, Alemania y España. En el ítem de número de muertes, nuestro país alcanzó el undécimo puesto y, por su parte, en tasas de mortalidad el lugar decimocuarto (2.496 por millón de habitantes).

Otros de los datos relevantes del documento del INS, es la relación directamente proporcional entre la transmisión y severidad del COVID-19 con indicadores asociados a la densidad poblacional, tasa de urbanización o factores socioeconómicos como la falta de aseguramiento en salud, alto porcentaje de población étnica y hogares con hacinamiento crítico.

Los hallazgos advertidos entre la desigualdad social y los indicadores de transmisión y severidad de la enfermedad del COVID-19, permitieron evidenciar, a su vez, que la pandemia amplió las brechas de las desigualdades sociales ya existentes respecto de poblaciones históricamente desarticuladas de las oportunidades de desarrollo.

Las diferentes medidas restrictivas y de policía adoptadas por las autoridades administrativas con la finalidad de frenar la velocidad de contagio de la COVID-19, tales como las cuarentenas prolongadas, los

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Salud. Informe No. 13 Covid 19 “Progreso de la Pandemia y su impacto en las desigualdades”.

límites de aforos en lugares cerrados, entre otros, incidieron negativamente en la economía del país y aumentaron los índices de inequidad en la distribución de la riqueza, lo que, de igual forma, trajo como consecuencia la disminución del poder adquisitivo de las familias colombianas.

Algunas de las cifras que ratifican lo anterior son, por ejemplo, el aumento de la población en pobreza monetaria, que pasó de un 32,3% en 2019 a un 42,8% en 2020, con una leve mejoría en 2021, con un registro de 39,3%<sup>2</sup>. En igual sentido, el Instituto Nacional de Salud registró en el año 2021 6.511 casos de niñas (46,3%) y de niños (53,7%) menores de cinco años en estado de desnutrición<sup>3</sup>.

Ahora, en lo que corresponde a las cifras de desempleo el efecto fue similar al de pobreza monetaria, esto es, en el 2019 se registró un 10,5%, mientras que en el 2020 llegó al 15,9% y en 2021 un 14,6%. Es importante destacar que el aumento del desempleo entre el 2019 y 2020 fue de más de 5 puntos porcentuales y su recuperación entre 2020 y 2021 estuvo por debajo de un punto. Aquí debe resaltarse el desempleo juvenil que entre enero y marzo de 2021 se ubicó en un 23,9%, registrando un aumento de 3,4% frente al trimestre enero y marzo 2020<sup>4</sup>.

Aunado a lo expuesto, se tiene que la encuesta de Pulso Social del DANE registró que para el 2021, 2,2 millones de familias en el país comían dos veces al día, 179.174 hogares se alimentaban solo una vez y 23.701 hogares a veces no tenían un plato diario.

Los datos reportados en el 2021 evidencian como la pandemia profundizó las brechas sociales y desmejoró la calidad de vida de una parte considerable de la población colombiana; adicionalmente, situaciones relacionadas con las cuarentenas, las cifras de decesos y el riesgo de contagio, tuvieron un impacto en la salud mental de la población, como así lo demuestra el informe No. 13 del Instituto Nacional de Salud de Colombia, según el cual, entre el 23% y 36% de la población manifestó haberse sentido estresada, nerviosa o preocupada por lo motivos asociados a la

---

<sup>2</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.

<sup>3</sup> Véase [www.ins.gov.co/buscadoreventos/](http://www.ins.gov.co/buscadoreventos/) Informes de evento/DESNUTRICI%C3%93N%20EN%20MENORES%205%20A%C3%91OS%20PE%20VI%202021.pdf.

<sup>4</sup> Véase [www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin\\_GEIH\\_juventud\\_ene21\\_mar21.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin_GEIH_juventud_ene21_mar21.pdf).

pandemia<sup>5</sup>.

En el contexto de esta crisis económica y social, el 15 de abril de 2021, fue radicado por el Gobierno de Iván Duque ante el Congreso de la República el proyecto de reforma tributaria<sup>6</sup>, en cabeza del Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla. El anuncio de esta iniciativa desencadenó una sensación generalizada de insatisfacción sumado a las críticas de algunos congresistas y expertos<sup>7</sup> en la materia, que señalaban que la carga tributaria de la reforma afectaría en mayor medida a las clases populares y medias y no a quienes tenían mayores ingresos o rentas, como el sector financiero.

Los anuncios sobre las consecuencias de la reforma en la canasta familiar, el IVA a los servicios funerarios y la negativa del gobierno en ampliar gravámenes a las instituciones financieras, suscitó la escalada en el ambiente de polarización que trascendió de los medios de comunicación a las redes sociales y posteriormente a la convocatoria Paro Nacional realizada, inicialmente, por las centrales obreras, para el 28 de abril de 2021.

En un principio, la convocatoria a Paro Nacional tuvo énfasis en torno al rechazo a la reforma tributaria y a la salud, pero en su desarrollo con ocasión a la masividad de sus manifestaciones, se fueron articulando reivindicaciones estructurales e históricas de la sociedad colombiana, consignadas en la Constitución Política de 1991 y los Acuerdos de Paz de 2016, cómo lo refiere la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su informe de Observaciones y Recomendaciones de junio de 2021, emitido en el contexto de la visita motivada por las denuncias de violaciones de derechos humanos en el marco de 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

---

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Salud. Informe No. 13 Covid 19 “Progreso de la Pandemia y su impacto en las desigualdades”.

<sup>6</sup> Véase [www.eltiempo.com/politica/congreso/partidos-muestran-sus-cartas-para-la-reforma-tributaria-583695](http://www.eltiempo.com/politica/congreso/partidos-muestran-sus-cartas-para-la-reforma-tributaria-583695).

<sup>7</sup> <https://www.portafolio.co/economia/reacciones-de-los-partidos-politicos-sobre-la-reforma-tributaria-551012>.

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, a 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 “Tembloros” 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

---

<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).

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.

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 éstos 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.

<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.>

## 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>.

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.

---

<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.>

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 exagera 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 los es el derecho disenter 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 STC7641-2020, expresó que el derecho a disenter 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

---

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

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

---

<sup>13</sup> Sentencia C-007/18, 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 desarrolló 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*

---

<sup>14</sup> Ibidem.

*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 éstos 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, sí 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".

---

<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.

En el sistema regional de protección de los DDHH 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 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 “*auto amnistías*” como una evidente vulneración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en otras 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 autoamnistías (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*”.

---

<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.

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 aquél 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 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.

---

<sup>17</sup> Ibidem.

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 N° 34482 de 24 de noviembre 2010 y 47965 de 10 de agosto de 2016)

---

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

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 amniables 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.

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 pública y pacíficamente 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 (Art. 24 C.P.) y los derechos de asociación (Art. 38 C.P.) y participación en los asuntos públicos (Arts. 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.

---

<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 No. 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 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.

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 planteó 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 ciudadanas y ciudadanos”*.

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.

---

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

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.

Al su turno, quienes se encuentren investigados y/o procesados, una vez proferida la resolución correspondiente, se verán favorecidos con el efecto de 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, 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.

---

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

PROYECTO DE LEY XXXX DE 2022 CÁMARA  
(Xxxxx XX)

*“Por medio de la cual se dictan disposiciones transitorias de indulto y amnistía en relación con la protesta social correspondiente al año 2021”*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo primero. Objeto: en observancia del numeral 17 del artículo 150 y el numeral 2 del artículo 201 de la Constitución Política de Colombia, la presente ley tiene por objeto 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, al año 2021.

Artículo segundo. El Gobierno Nacional podrá conceder, en cada caso particular, el beneficio de indulto, de que trata el numeral 2 del artículo 201 de la Constitución Política, a las ciudadanas y los ciudadanos condenados 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 que deberán ser fijados por el Gobierno Nacional.

Artículo tercero. También se podrá conceder el beneficio de amnistía, previo estudio caso a caso de que trata este capítulo, a las ciudadanas y los ciudadanos que estén siendo investigados y/o procesados por los hechos ocurridos dentro del contexto de la protesta social del “*Paro Nacional en Colombia de 2021*”, por los mismos comportamientos indicados en el artículo anterior, que se hayan ejecutado sin ánimo de lucro particular, beneficio propio o de un tercero y los conexos con estos siempre que cumpla con condiciones de razonabilidad y proporcionalidad que deberán ser fijados por el Gobierno Nacional.

Artículo cuarto. Ámbito de Aplicación: los beneficios consagrados en esta Ley se aplicarán a las ciudadanas y los ciudadanos condenados, procesados o

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

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 de prácticas restaurativas ante las secretarías de gobierno de los municipios o distritos respectivos, por un período mínimo de un (1) año. Lo anterior deberá ser garantizado por los alcaldes y sus correspondientes secretarías de gobierno. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente.

Artículo quinto. Los beneficios aquí consagrados se podrán otorgar por una sola vez y se regirán por los principios de estricta temporalidad y circunscripción exclusiva al “*Paro Nacional en Colombia de 2021*”.

Artículo sexto. El beneficio de indulto o de amnistía se solicitará por el interesado, directamente o a través de apoderado, mediante escrito dirigido al Ministerio de Justicia y contendrá también la indicación del despacho judicial en el que se encuentra el expediente, si fuere conocido por el interesado, o a la autoridad judicial que esté conociendo del proceso penal, quien en forma inmediata dará traslado de la petición al Ministerio para los fines indicados, anexando en tal caso copia de las piezas procesales pertinentes.

Los poderes conferidos no requieren presentación personal. Su sustitución, así como la presentación de cualquier otro memorial, se hará según las normas comunes de procedimiento.

La solicitud contendrá, además de la petición del beneficio, la manifestación y el compromiso de no reincidencia por cuenta de las conductas atribuidas, que se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento.

Artículo séptimo. La solicitud del beneficio será resuelta 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. Copia de ella se enviará al funcionario judicial a cargo del correspondiente proceso.

Contra dicha resolución procede el recurso de reposición, en la oportunidad y con los requisitos que señale el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

Artículo octavo. 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.

Artículo noveno. Quienes se encuentren investigados y/o procesados, una vez proferida la resolución correspondiente, se verán favorecidos con la preclusión 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.

Artículo décimo. Las personas a quienes se les concede el indulto o respecto de las cuales se decreta el beneficio jurídico de la amnistía, en desarrollo de estas disposiciones, no podrán ser procesadas o juzgadas por los mismos hechos que dieron lugar a su otorgamiento.

Artículo décimo primero. 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.

Artículo décimo segundo. Cuando se trate de menores de edad sujetos del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el indulto o la amnistía operarán de pleno derecho.

Artículo décimo tercero. No se aplicarán los beneficios jurídicos dispuestos en este título a quienes hayan incurrido en delitos de secuestro u otra privación grave de la libertad, así como 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 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. Estas personas 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. La sustitución se concederá por la autoridad judicial competente cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo cuarto de esta Ley, pero continuarán vinculados a la actuación hasta tanto se dicte sentencia de primera instancia.

Parágrafo. A quienes incumplan los compromisos del acta de que trata el artículo cuarto y/o se les impute, posteriormente, cualquier comportamiento doloso contrario al código penal colombiano, se les revocará la sustitución de la medida de aseguramiento de residencia.



Artículo décimo cuarto. Los beneficios que en este título se consagran, no comprenden la responsabilidad civil que los favorecidos tengan respecto de particulares.

Artículo décimo quinto. Favorabilidad: en la interpretación y aplicación de la presente ley se garantizará el principio de favorabilidad para sus destinatarios.

Artículo décimo sexto. 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 RINCIÓN TRUJILLO  
Representante a la Cámara por el departamento del Huila

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

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8-68 Of.104 Mezanine Norte Tel: 4325100  
Edificio Nuevo del Congreso de la República



Bogotá, 25 de octubre de 2022

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

Ref. Radicación proyecto de Ley.

Atento saludo,

De forma comedida me permito radicar formalmente el proyecto de ley *“Por medio de la cual se consagran instrumentos transitorios para la convivencia ciudadana y se dictan disposiciones transitorias de indulto y amnistía en relación con la protesta social”*, 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, al año 2021.

Cortésmente,

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

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

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8-68 Of.104 Mezanine Norte Tel: 4325100  
Edificio Nuevo del Congreso de la República