



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1680

Bogotá, D. C., martes, 28 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 29 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 308
DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 21 de noviembre de 2023

Honorable Representante

ANDRÉS CALLE AGUAS

Presidente

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Referencia. Radicación Proyecto de ley, por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones.

En calidad de Representante a la Cámara y en uso de la facultad consagrada en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito comedidamente radicar ante su despacho el siguiente proyecto de ley, por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones, mediante el cual buscamos contribuir al mejoramiento de los procesos fiscales del país y las finanzas públicas. Dejamos entonces a consideración del honorable Congreso de la República este proyecto para dar trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

Del honorable Congresista,

Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico

PROYECTO DE LEY NÚMERO 308 DE 2023

por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente iniciativa es procurar la actualización del impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado vigente en la legislación colombiana. Por esta vía, se busca incluir en la tributación nacional las nuevas metodologías de consumo de tabaco y de nicotina que se han desarrollado por la industria en los últimos años, al igual que propender por el desincentivo del consumo tradicional de cigarrillos.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, así:

Artículo 207. Hecho Generador. Está constituido por el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, consumibles de tabaco calentado y soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares, en la jurisdicción de los departamentos.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 211. Tarifas del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.

A partir del año 2024, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:

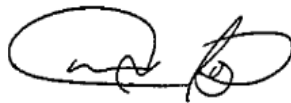
1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos, **tres mil setecientos pesos (\$3.700)** por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.
2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de **doscientos noventa y cinco pesos (\$295)**.
3. **Para los consumibles de tabaco calentado la tarifa será de \$295 por cada gramo de tabaco y para las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares, Incluidas aquellas contenidas en dispositivos desechables, la tarifa será de \$295 por cada mililitro de solución líquida.**

Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año **2025**, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 1° de enero de cada año las tarifas actualizadas.

Artículo 4°. Modifíquese el párrafo 1 del artículo 6° de la Ley 1393 de 2010, modificado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, así:

“Parágrafo 1°. Para la picadura, rapé y chimú, el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere el artículo 211 de la Ley 223 de 1995. Para los consumibles de tabaco calentado y soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares, incluidas aquellas contenidas en dispositivos desechables, el componente ad valorem será pagado y liquidado con base en cada gramo de tabaco o mililitro de solución, según corresponda, o proporcionalmente a su contenido”.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Armando Zabaráin D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. OBJETO:

El objeto de la presente iniciativa es procurar la actualización del impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado vigente en la legislación colombiana. Por esta vía, se busca incluir en la tributación nacional las nuevas metodologías de consumo de tabaco y de nicotina que se han desarrollado por la industria en los últimos años; al igual que propender por el desincentivo del

consumo tradicional de cigarrillos, con miras a fomentar el abandono en el consumo de estos productos, y, de no ser ello posible, fomentar la migración de los consumidores a alternativas menos nocivas para a salud.

2. LA REGULACIÓN TRIBUTARIA EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

La creación de un impuesto adicional y especial al consumo de cigarrillos en el territorio colombiano fue instituida en primera instancia en la Ley 30 de 1971, con el prurito de generar recursos adicionales para la realización de los juegos nacionales y la consecución de recursos adicionales para el patrocinio del deporte.

A este impuesto se adicionó un tributo adicional del 10% a los cigarrillos de producción extranjera por medio del artículo 79 de la Ley 14 de 1983. El recaudo de lo generado por este impuesto fue entregado a los departamentos y sus respectivas autoridades deportivas conforme a lo expresado en la Ley 181 de 1995. En ese mismo año proferida la Ley 223 de 1995 se determinó que la tarifa aplicable para el impuesto sería del 55%, cobrado sobre el precio de la cajetilla de 20 cigarrillos.

En el año 2006 por medio de la Ley 1111 se estableció que la tarifa para el consumo de cigarrillos sería de un costo fijo de \$400 y \$800 pesos por cajetilla de 20 unidades o proporcional a su contenido. Esta norma fue modificada con posterioridad por la Ley 1393 de 2010, en la que se estableció el precio de \$570 pesos por cada cajetilla de 20 unidades.

Por último, en el año 2016, por medio de la Ley 1819 se triplicó el componente específico del impuesto al consumo en dos años, alcanzando los \$1.400 pesos para el año 2017 y \$2.100 para el año 2018. Igualmente se estableció que la tarifa de este componente tendría un incremento anual equivalente a cuatro (4) puntos porcentuales por encima del IPC certificado por el DANE.

Si bien es apenas evidente que las tarifas han incrementado sustancialmente, de este breve relato histórico se colige que, en lo referente al universo de productos que cobija y a su correspondiente base gravable, el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado ha permanecido, al menos en lo conceptual, inalterado desde su creación en 1971.

Ello implica que la forma en la cual se grava el consumo de tabaco y sus productos derivados es la misma hoy que hace 50 años. Sin embargo, el comercio, como todo, ha evolucionado de manera radical y la gama de productos ofertados al público es tan variada como extensa. Por lo tanto, resulta manifiesto que la norma tributaria vigente en el ordenamiento jurídico nacional simplemente no da cuenta de la realidad comercial de este tipo de productos.

Este rezago normativo deviene en varias situaciones poco deseadas en la realidad nacional. La primera de ellas es la introducción en el mercado de una serie de productos potencialmente riesgosos para la salud, ajenos a cualquier tipo de regulación. En segunda instancia, esta regulación arcaica implica una situación de desventaja comercial, que condena de manera infausta a los empresarios y comerciantes que sí cumplen con sus obligaciones tributarias, pues le permite a su competencia participar en el mercado con una ventaja de costos injustificada. Por último, el hecho de que estos productos no tengan la obligación de tributar en el comercio nacional, por lo anticuado de las normas, deviene en un detrimento de las finanzas departamentales, que no captan lo que corresponde por el consumo de este tipo de productos en sus jurisdicciones.

Es por ello por lo que, además de necesario, resulta pertinente propender por una actualización tributaria en lo que respecta al cobro, a la metodología y al cálculo del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. De igual manera, sirva aprovechar esta oportunidad para, por medio de la política fiscal, promover hábitos de consumo más sanos; o en su defecto, menos gravosos para la salud pública e individual, bajo un enfoque de reducción del daño.

2.1 ESTRUCTURA TRIBUTARIA ACTUAL

A continuación, se presentará un desglose pormenorizado de la situación tributaria actual de los cigarrillos y productos de tabaco elaborado en el territorio nacional:

Reforma Fiscal de 2016 (última actualización)

- Reforma aprobada por el Congreso Colombiano en diciembre de 2016. Esta se hizo efectiva a partir del 1° de enero de 2017.
- Incrementó la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos en dos fases:

2017: COP 701 + 699 (hasta COP 1.400 /20 cigarrillos)

2018: COP 1.400 + 700 (hasta COP 2.100 /20 cigarrillos)

- El componente ad-valórem del impuesto al consumo de cigarrillos se mantuvo en 10% sobre la base gravable certificada por DANE. Sin embargo, se eliminó la posibilidad de descontar la porción del precio correspondiente al componente ad valórem del año anterior para el cálculo de la base gravable.
- El IVA pasó de 16% a 19%.
- No se incluyó una regulación específica para productos de nueva generación.

Estructura impositiva vigente

La estructura impositiva vigente para los cigarrillos y los productos de tabaco elaborado

corresponde al marco regulatorio establecido mediante la Ley 1819 de 2016 (Reforma Fiscal de 2016). Las tarifas se han actualizado de conformidad con el mecanismo de indexación definido en la norma. A continuación, detallamos la actual estructura:

- IVA: 19% sobre el precio de venta descontado por el impuesto al consumo.
- **Componente Específico del Impuesto al Consumo:**

Cigarrillos: Valor fijo por cajetilla de 20 cigarrillos, actualizado anualmente en un porcentaje equivalente al IPC + 4 p.p.

Picadura: Valor fijo por gramo, actualizado anualmente en un porcentaje equivalente al IPC + 4 p.p.

- **Componente Ad valórem del impuesto al consumo:**

Cigarrillos: 10% sobre la base gravable certificada por, actualizado con la inflación observada durante los últimos 12 meses.

Picadura: 10% sobre impuesto específico correspondiente.

Los valores de referencia, válidos para el año 2023 se presentan a continuación:

	Específico	Ad Valórem	Total
Cigarrillos (Cajetilla de 20)	\$3,263	\$870	\$4,133
Picadura (1 gramo)	\$260	\$26	\$286

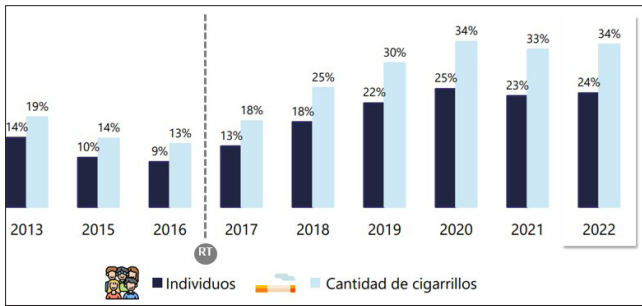
2.2 PERVERSA RELACIÓN ENTRE EL AUMENTO SÚBITO DE IMPUESTOS Y EL CONTRABANDO

Evolución incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia

Colombia se enfrenta hoy a un aumento desmedido en los niveles de contrabando de cigarrillos. De acuerdo con el estudio “Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia”, realizado por la firma INVAMER (2022), el comercio ilícito de cigarrillos alcanzó en 2022 su máximo histórico, al ubicarse en un 34% del mercado total; convirtiéndose así, en la cifra de incidencia más alta desde el 2011, año en el que la firma INVAMER inició la medición.

Tan solo en seis años, entre el 2016 y el 2022, la incidencia del contrabando casi se ha triplicado, pasando del 13% al 34%. Una dinámica similar a la presentada en la proporción de fumadores en Colombia que consume cigarrillos de contrabando, la cual pasó de 9% en el año 2016 a 24% en 2022. En la siguiente gráfica, se presenta la evolución de la incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia, preparada con base en los resultados del estudio realizado por INVAMER cada año; es relevante destacar el significativo cambio en la tendencia que se presenta desde 2017, tras la implementación de la reforma tributaria de 2016:

Gráfica 1. Evolución de la incidencia del contrabando de cigarrillos en Colombia



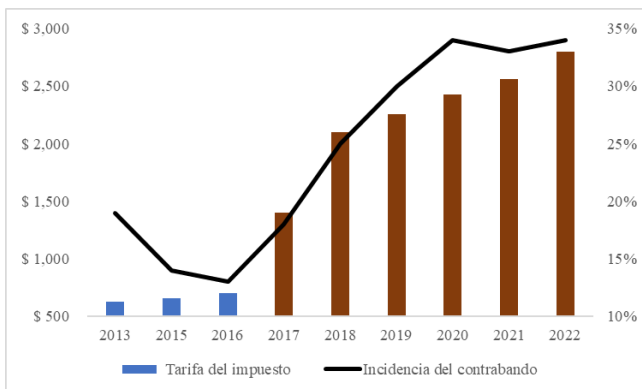
Fuente: INVAMER. Encuestas “Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia”. 2022

La mayor participación del mercado de cigarrillos ilegales por departamento se da en La Guajira (94%), Sucre (91%), Cesar (88%), Magdalena (82%) y Norte de Santander (79%). Adicionalmente, es importante anotar que de las marcas ilícitas de cigarrillos que circulan en el país 46% procede de Paraguay y Uruguay y alrededor del 44% de países asiáticos.

Comercio ilícito vs. Impuestos

Al analizar el comportamiento histórico del comercio ilícito de cigarrillos en Colombia, es posible llegar a una conclusión esencial: la existencia de una correlación directa entre los incrementos acelerados del impuesto al consumo de cigarrillos y el crecimiento del comercio ilícito de este mismo producto. Mediante la siguiente gráfica, se muestra la relación existente entre la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y la incidencia de cigarrillos ilegales año tras año:

Gráfica 2. Tarifa del impuesto específico al consumo vs. Incidencia del contrabando (%)



Fuente: Elaboración propia con base en INVAMER (2022).

La evidencia estadística disponible corrobora que la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2016 e implementada en enero de 2017 subestimó los incentivos generados para la sustitución del consumo de cigarrillos legales por ilegales. Como puede observarse, entre 2016 y 2018, periodo en el cual se triplicó el componente específico del impuesto al consumo de \$701 a \$2.100 por cajetilla de 20 cigarrillos, la incidencia del contrabando de cigarrillos en Colombia pasó de 13% a 25%, es decir, se duplicó. A pesar de las motivaciones iniciales que tenía el aumento

impositivo, hoy la realidad es que el aumento del impuesto al consumo de cigarrillos previsto en la Ley 1819 de 2016 no impactó significativamente el consumo, sino que, contrariamente, motivó la sustitución del consumo legal por el ilegal.

Finalmente, es muy importante destacar que los cigarrillos de contrabando no solo evaden impuestos, adicionalmente, estos productos introducidos ilegalmente al país incumplen todas las normas y regulaciones que el Ministerio de Salud y otras autoridades han implementado en materia de empaquetado, comercialización y socialización de riesgos para la salud asociados al tabaquismo. A partir de lo anterior, se concluye que partes de los esfuerzos en materia de salud pública deben concentrarse en desincentivar y contrarrestar el contrabando.

Sensibilidad de las ventas de cigarrillo legal al contrabando en Colombia

En esta sección, se presentan los resultados del estudio económico adelantado en 2021 por Investigadores de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes. A partir de los ejercicios econométricos desarrollados en el mencionado trabajo, se obtuvo una estimación del efecto del aumento de los impuestos sobre las ventas del mercado legal de cigarrillos y el contrabando. Estos resultados se encuentran resumidos en la siguiente tabla:

Tabla 2: Efectos del Impuesto sobre las Ventas Legales e Ilegales en Colombia

	(1) Log Ventas Completa	(2) Log Ventas Segmentos Bajo, Medios	(3) Log Ventas Segmentos Altos y Premium	(4) Log Ventas Contrabando
Log Impuesto Final	-1.140*** (0.254)	-1.652*** (0.322)	0.289 (0.269)	0.725*** (0.216)
Tendencia	0.005 (0.004)	0.017*** (0.005)	-0.023*** (0.004)	0.004 (0.003)
Primer Trimestre	0.173*** (0.062)	0.260*** (0.083)	-0.040 (0.062)	-0.101 (0.069)
Segundo Trimestre	0.046 (0.057)	0.123 (0.077)	-0.128** (0.057)	-0.071 (0.059)
Tercer Trimestre	0.049 (0.044)	0.083 (0.059)	-0.035 (0.049)	-0.054 (0.046)
Covid-19 [2020m3, 2020m8] (=1)	-0.199*** (0.059)	-0.177** (0.074)	-0.260*** (0.075)	-0.263*** (0.048)
Observaciones	1,574	321	746	41
EF Producto	Si	Si	Si	

Errores robustos en paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
Fuente: Nielsen; DANE. Cálculos propios.

En términos prácticos, el estudio concluyó que un incremento del 10% en el impuesto lleva a una caída del 11% en las ventas de cigarrillos legales y por cada 10% que se incrementa el impuesto, suben las ventas de contrabando en un 7%, es decir existe una relación causal entre los incrementos impositivos desproporcionados y el aumento del consumo de cigarrillos de contrabando.

Con ello en mente, en preciso entonces concluir que cualquier propuesta futura de reforma tributaria, en el conglomerado de impuestos que pagan este tipo de bienes, debe procurarse con el cuidado y la precisión técnica necesarias para no causar, por esta vía, un incentivo perverso para

actividades de corte ilegal como el contrabando. Actividad p rfida que no solo trae consigo relacionadas un sin número de situaciones delictuales como el lavado de activos, la trata de personas y el narcotráfico, sino que, tratándose de tributos cedidos a los entes territoriales, erosiona los recaudos tributarios en las regiones que más los requieren.

De acuerdo con los resultados del estudio de INVAMER (2022), el 86% de los encuestados indicó que el precio es la razón principal que los motiva a adquirir marcas ilícitas; lo anterior, radica en el hecho de que el precio promedio de compra de cajetillas legales es de \$8.720 pesos, a diferencia de las ilegales que se venden en promedio en \$4.002 pesos. El sustancial diferencial de precios genera un efecto sustitución en las dinámicas de mercado, el cual motiva el reemplazo del comercio legal de cigarrillos por el comercio ilícito. La sustitución anteriormente descrita, afecta gravemente las finanzas públicas departamentales. En este caso, la correlación es inversa, en otras palabras: a mayores niveles de contrabando, menores volúmenes de recaudación en las entidades territoriales. En este sentido, las cifras son contundentes. Según fuentes oficiales, por efecto del contrabando de cigarrillos, los departamentos dejaron de percibir en el año 2022 una cifra cercana al billón de pesos.

2.3 COMPORTAMIENTO DEL CONSUMO FRENTE A LA VARIABLE DEL PRECIO

Las políticas tributarias en lo que respecta al gravamen de este tipo de productos normalmente pretenden remitir sus efectos a una disminución sustancial de su consumo. En esta medida, este tipo de gravámenes se utilizan como instrumento de política pública con el propósito concreto de reducir el riesgo y, a largo plazo, el costo social que significa el consumo de cigarrillos, que son reconocidos ampliamente como productos altamente perjudiciales para la salud de quienes los consumen.

En primera instancia valga validar que la reducción del consumo de cigarrillo por el aumento del precio es una tesis que, pese a que quienes pregonan este tipo de políticas consideran infalible, no resulta del todo cierta. Y cuando menos, en gracia de discusión, valdría la pena revisar en términos analíticos para validar su veracidad.

Si bien es cierto que las leyes de la oferta y la demanda, implican en términos generales que la subida del costo de un bien o servicio en un mercado determinado afecte negativamente su demanda, fenómeno que se conoce como la elasticidad de los precios en la economía, hay cierto tipo de bienes que no responden a esta lógica, principalmente por ser bienes o servicios relativos a la satisfacción de necesidades básicas o porque, dadas determinadas razones, sin obstar

el cambio del precio las personas se ven avocadas a consumirlos.

El caso de los cigarrillos es particular, porque no se trata de un bien que se pueda sustituir fácilmente. Por lo cual, se puede concluir en primera vista que los cigarrillos poseen una demanda inelástica, que implica que con una variación de su precio la variación en la demanda es menos que proporcional o inexistente. Variados son los estudios que demuestran esta característica económica, valga solo citar algunos ejemplos para ilustrar el tema:

Los profesores Maldonado, Llorente y Deaza lo evidenciaron esta dinámica en un estudio de 2016 donde comprobaron que:

“la evidencia apunta a que el cigarrillo se comporta como un bien inelástico al precio, el límite inferior de uno de los intervalos de confianza obtenidos es -1,75, que est  en el rango esperado de elasticidad para países con un consumo promedio bajo y un porcentaje mayoritario de la población con ingresos bajo”¹

Igualmente, en un estudio realizado en Cuba en el 2014 por la doctora Nery Suárez Lugo observó el mismo fenómeno al afirmar:

“La demanda de cigarrillos es generalmente inelástica en cualquier contexto y en Cuba también se comporta así. En el 2010, el coeficiente encontrado fue de -1,01, que es ligeramente menor a -1, esto es, que en ese año se presentó elasticidad de la demanda. Se estimó que para el 2011, con un aumento de 10 % en el precio del cigarrillo, se produciría un decrecimiento del 7 % en su consumo”²

Ello demuestra que, al menos en un escenario normal, el simple aumento de los precios al consumidor final no significa, en el caso de los cigarrillos, que efectivamente el consumo de estos se vaya a disminuir.

Sin embargo, la realidad nacional ofrece experiencias concretas en este respecto que permiten un análisis empírico del fenómeno inquirido, sin la necesidad de depender ciegamente de los presupuestos teóricos disponibles en la materia. Como se advirtió con antelación, el país sufrió un alza tributaria radical a partir del año 2017 que tuvo un fuerte efecto sobre el costo al consumidor de este tipo de productos.

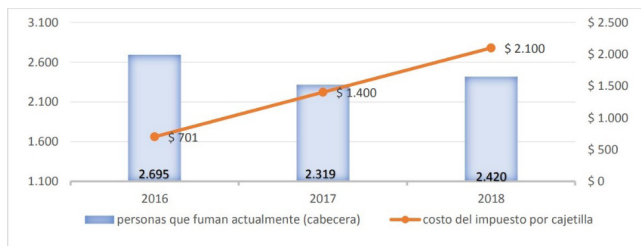
Como la evidencia lo muestra, estas medidas impositivas tuvieron un efecto casi inmediato sobre la disminución del consumo en el año 2017 con respecto al 2016. Lo que en principio indicaría que este tipo de políticas resultaron exitosas; y como tal podrían instituirse como un

¹ Ver: Maldonado N, Llorente B, Deaza J. Impuestos y demanda de cigarrillos en Colombia. Rev Panam Salud Publica. 2016;40(4):229–236.

² Ver: Suárez N. Mercado y consumo de cigarrillos en Cuba y la decisión entre tabaco o salud. Rev Cubana Salud Pública. 2014;40(3):331–344

modelo a seguir. Con base en estas evidencias preliminares podría advertirse, con cierto dejo de confianza, que incrementando aún más los costos tributarios para el año 2018 -como efectivamente se dispuso en la reforma legal del 2016, se lograría una reducción sostenida y aún más profunda de consumo.

A pesar de estas suposiciones, en alguna medida racionales, lo que se comprueba en la realidad, no solo es que el consumo de cigarrillos no se redujo en las proporciones esperadas, sino que por el contrario en el año 2018 creció. Esta situación se demuestra en la siguiente gráfica:



Fuente: elaboración propia con datos de: DANE encuesta de calidad de vida. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv> y Ministerio de Hacienda.

La explicación de este comportamiento en el consumo aparentemente contraintuitivo se descubre al entender que el mercado ilegal del contrabando no reacciona de forma inmediata, como se planteó con antelación, en las mismas anualidades el impacto del contrabando de cigarrillos a nivel nacional creció de un 13% aun 25% entre 2016 y 2018. Ello implica que tardó un periodo de tiempo en reaccionar al estímulo existente, pero que una vez adaptados a la nueva realidad los contrabandistas tuvieron la capacidad de casi duplicar la función de sus acciones, aprovechando los enormes márgenes obtenidos al evadir impuestos.

En conclusión, lo que se logró con el incremento súbito del costo de los cigarrillos, por vía del aumento en la tributación, no fue la disminución deseada del consumo; en parte por la característica de inelástico que se precisó previamente. Todo lo contrario, lo que se produjo fue una sustitución del consumo legal por el ilegal.

De aquí lo que se colige es que para que ese tipo de medidas obtengan el efecto deseado, deben procurarse en una forma progresiva y aparentemente imperceptible, que permita el paulatino incremento en el costo, sin repercutir negativamente en un incentivo para el contrabando, que habida cuenta de la incapacidad institucional del país para contrarrestarlo, resultará como efecto ineluctable de una política tributaria descuidada y antitécnica. Es por ello, que en el presente proyecto lo que se propone es preservar el mecanismo técnico vigente de incremento tarifario gradual para cigarrillos y extenderlo a los productos emergentes.

3. LA INTRODUCCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS MENOS NOCIVAS PARA LA SALUD

Con el advenimiento del nuevo milenio y habida cuenta de la seriedad de los efectos que el consumo de cigarrillos tiene sobre la salud humana y, en consecuencia, los costes sociales que implican su consumo, la industria y la tecnología actual han permitido el desarrollo de nuevas formas de consumo de nicotina que evitan la combustión directa del tabaco, causa principal de las afectaciones sobre la salud relacionadas con el consumo de cigarrillos.

En este sentido, la reducción del daño es un enfoque de política pública que busca reducir el daño causado por una actividad nociva en lugar de prohibir la actividad en sí misma. En esencia, se refiere a las políticas, programas y prácticas que pretenden reducir los daños asociados a una actividad. Este enfoque se ha convertido en un principio subyacente a la mayoría de las políticas públicas y su aplicación se puede ver reflejada en medidas de seguridad de automóviles, motocicletas y aviones, la lucha contra el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual, la seguridad alimentaria y la nutrición, entre otros.

En el caso del tabaquismo, autoridades y expertos en salud pública consideran que - además de los esfuerzos de los gobiernos por evitar la iniciación, fomentar el abandono y reducir el consumo de cigarrillos - se deben proporcionar alternativas menos nocivas de consumo de nicotina a los fumadores adultos que puedan beneficiar la salud pública. A través de la aplicación de este concepto, 1.100 millones de fumadores actuales podrían reducir su daño en la salud a través del consumo de nicotina de bajo riesgo, sin combustión³.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), “*si la gran mayoría de fumadores de tabaco que no son capaces de dejar de fumar, ni desean hacerlo, se cambiaran sin demora al uso de una fuente alternativa de nicotina con riesgos más bajos para la salud, y eventualmente dejan de utilizarlo, esto representaría un logro significativo en la salud pública*”⁴.

A modo de referencia, en el 2017, el tabaquismo mató prematuramente a aproximadamente 7 millones de personas a nivel mundial⁵. Los datos y proyecciones actuales sugieren que el consumo de cigarrillos actual es de más de seis billones y sigue aumentando a nivel mundial⁶ y se estima que para el 2025, habrá más de mil millones de fumadores, a pesar de las medidas regulatorias que impongan los gobiernos.

³ 53 Especialistas globales en la ciencia de la nicotina y la política de salud pública, 2014.

⁴ Organización Mundial de la Salud, “Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDS)”, agosto de 2016.

⁵ Organización Mundial de la Salud. Hoja de Datos. 2017.

⁶ Ng M, Freeman MK, Fleming TD, et al. Smoking prevalence and cigarette consumption in 187 countries, 1980-2012. JAMA 2014; 311: 183-92.

Para materializar el concepto de reducción de daño en tabaquismo, se debe partir de la premisa base que la nicotina, aunque adictiva, no es la principal causa de las enfermedades relacionadas con el tabaquismo. Según el Colegio Real de Médicos del Reino Unido: “la nicotina por sí sola no es especialmente peligrosa y si la nicotina pudiera ser provista en una forma que fuera aceptable y efectiva como sustituto del cigarrillo, millones de vidas podrían ser salvadas”⁷.

Tal como lo han anunciado líderes en investigación sobre el control del tabaco, “la combustión del cigarrillo, más que el tabaco o la nicotina, es la causa de un desastre de salud pública. El proceso de combustión produce muchos compuestos tóxicos que no se encuentran en el tabaco sin quemar”⁸.

Por lo anterior, desde el año 2003, se han dado a conocer a nivel mundial otras formas de consumo de nicotina que pueden llegar a ser alternativas viables para reemplazar el hábito de fumar y reducir el daño asociado al consumo de nicotina a través de cigarrillos.

Bajo este contexto, el mercado emergente de alternativas sin combustión incluye una amplia gama de productos, entre los que se encuentran, principalmente, los productos de tabaco calentado y las soluciones líquidas con y sin nicotina.

A la fecha, expertos e instituciones médicas siguen reconociendo ampliamente que reducir el riesgo del tabaco, a través del consumo de productos que entregan nicotina sin combustión, puede representar una oportunidad en salud pública y, sin duda, puede complementar las medidas de control de tabaco existentes. Según Clive Bates, en su publicación “¿Estamos en la fase final del tabaquismo?”, es más manejable y realista el hecho de que los fumadores actuales se cambien a productos que administran nicotina sin combustión que reducir el consumo de nicotina con las medidas actuales, pues el hecho en sí no requiere que los fumadores renuncien a los hábitos que escogieron o a las sustancias/rituales de los cuales dependen⁹.

4. ACTUALIZACIÓN TARIFARIA CONFORME AL GRAMAJE.

Como se ha iterado en varias ocasiones durante esta exposición de motivos, el sistema de tributación de este tipo de productos en la normativa nacional es vetusto e inoperante, por instar una realidad de bulto. La normativa vigente establece, en forma muy precisa, cuáles son los productos a los que les aplican las tarifas correspondientes al impuesto al consumo. En consecuencia, dicho marco fiscal limita, significativamente, los productos que

pueden ser gravados con el impuesto al consumo en la realidad. Esta situación se configura como una restricción evidente del marco fiscal que rige en la actualidad, ya que el mercado incipiente de productos que suministran nicotina sin combustión ha venido experimentando un crecimiento y se podría afirmar, con un alto grado de certeza, que hay una proporción de productos de dicho mercado que se encuentra exenta del impuesto al consumo.

A su vez, tal exención corresponde a una distorsión a la competencia, en la medida en que ciertos productos se encuentran exentos del impuesto al consumo, a pesar de que cumplen la misma función o tienen el mismo propósito que sus competidores tradicionales, que sí están gravados con el tributo. Por último, esta exención constituye un problema en términos de finanzas públicas, debido a que suponen una pérdida de recaudo para las entidades territoriales.

De la experiencia de otros países, se concluye que la regulación fiscal del impuesto al consumo ha venido incorporando los productos que constituyen alternativas sin combustión. El impuesto de tipo específico ha sido la fórmula predilecta a nivel internacional, en detrimento de los esquemas ad-valorem. En esa medida, el enfoque de gravar el contenido de tabaco (peso) y el contenido de las soluciones líquidas (volumen) ha sido la fórmula más utilizada a nivel mundial. En esencia, dicha estructura fiscal tiene dos propósitos plausibles: por un lado, se busca que la carga impositiva sea proporcional a la externalidad negativa derivada del consumo de cada producto; y, por otro lado, la fiscalización y el control del tributo resultan más sencillos.

Por ejemplo, el Reino Unido ha incorporado en su regulación tributaria un impuesto específico con una tarifa determinada por la cantidad de gramos de tabaco consumidos mediante los productos de tabaco calentado. En ese mismo continente, algunos países, como la República Checa, Rumania, Grecia y Suecia han definido la tarifa del tributo anclada a la cantidad de kilogramos de tabaco que contienen los productos de tabaco calentado. Grecia, Finlandia y Polonia, a su turno, han optado por una tarifa por cada mililitro de solución líquida, sin distinguir entre aquellas que contienen nicotina y las que no. En otras partes del mundo, como en Nueva Zelanda, se ha definido también una tarifa de tipo específico por los kilogramos de tabaco que contienen los productos de tabaco calentado.

Bajo este propósito, lo que se realizó en primera medida fue un cálculo aproximado con valores promedios del valor que tributarían los cigarrillos en la anualidad próxima, con base en los valores y normativa actuales. Con este propósito se determinó, de acuerdo con la normativa, que el precio del impuesto a los cigarrillos se incrementaría en un 13,5%, teniendo en cuenta un incremento promedio del 9,5% del Índice de Precios al Consumidor (IPC) aunado al incremento de 4 puntos porcentuales que establece la norma.

⁷ Colegio Real de Médicos del Reino Unido, “Harm Reduction in nicotine addiction: helping people who can’t quit”, octubre de 2007.

⁸ Jean-Francois Etter, profesor de salud pública y líder suizo de la investigación sobre el control del tabaco.

⁹ Bates, Clive; ¿Estamos en la Fase Final del Tabaquismo?

Con lo cual, con un valor actual de \$3.263 pesos pagados por cajetilla de 20 cigarrillos incrementado al 13,5%, en el año 2024 estos productos pagarían un valor aproximado de \$3.700 por concepto de impuesto por cajetilla de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$3.263 + (13,5\% * 3.263) \approx 3.700$$

Entonces, teniendo \$3.700 como valor de referencia para la tributación del año 2024, el valor pagado por cada unidad de cigarrillo para el mismo año se obtiene dividiendo esta suma entre 20, dada la cantidad de cigarrillos contenida en una cajetilla:

$$3.700 \div 20 = 185$$

Esto nos arroja un valor unitario de 185 pesos de impuesto pagados por cada cigarrillo. Al considerar que la mayoría de los cigarrillos de las marcas representadas en el mercado tiene un contenido unitario de tabaco aproximado entre 0,60 y 0,65 gramos de tabaco, tomaremos el promedio de 0,63 gramos de tabaco por cigarrillo para verificar la tarifa por gramo equivalente al impuesto proyectado en 2024. Lo que procede es realizar una división del valor del impuesto proyectado por cigarrillo entre los gramos contenidos en una unidad:

$$\$185 \div 0,63 \text{ g} \approx \$295$$

Esto nos arroja un resultado aproximado de \$295 pesos por gramo que se tributaría en la escala de valor más probablemente vigente para el año 2024. De esta manera, y con el propósito suscrito de proponer una tarifa para las nuevas alternativas sin combustión, el valor total pagado por cada gramo de tabaco calentado consumido mediante estas modalidades, de acuerdo con el incremento inflacionario estimado (13,5%), será de \$295 pesos.

Ahora, en lo que respecta al consumo de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), la tarea es un poco más complicada, pues el consumo bajo este tipo de aditamentos se produce por medio de un consumible líquido. Además, este mercado se caracteriza por su diversidad, ya sea en la presentación, el funcionamiento, la concentración de los ingredientes y los contenidos de cada producto. De ahí que una forma de superar tales divergencias es la de gravar los productos en función del contenido (volumen) de líquido, facilitando las labores de fiscalización y control del tributo por parte de las autoridades pertinentes. Teniendo en cuenta lo anterior y manteniendo la consistencia con la tarifa equivalente por gramo de tabaco calculada anteriormente, mediante el presente proyecto de ley se propone establecer una tarifa de \$295 pesos por mililitro de líquido consumido.

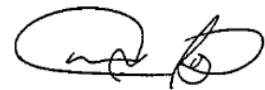
5. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

Conforme a lo estipulado en la legislación vigente, en especial en lo contenido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se manifiesta que el presente proyecto alude en términos generales a la regulación

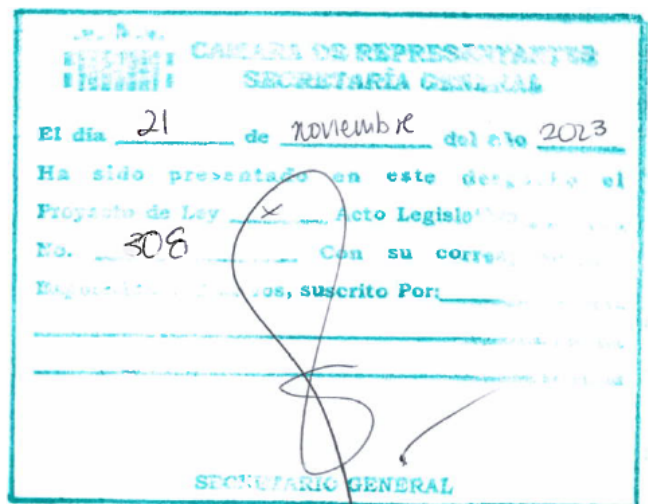
de varios productos de consumo ofertados en el mercado nacional, como lo son los cigarrillos, el tabaco elaborado y demás productos afines. Por ende, las circunstancias o eventos que podrían generar algún conflicto de intereses serían las relaciones contractuales, civiles o comerciales que tengan lo congresistas con la industria tabacalera.

Igualmente, como autor de la presente iniciativa, bajo el tenor de las presentes letras manifiesto bajo la gravedad de juramento no sostener a la fecha ningún tipo de relación de carácter contractual, civil o comercial con ninguna empresa perteneciente a la cadena de producción, distribución o comercialización de estos productos. De análoga manera manifiesto que ninguno de mis familiares en los grados de consanguinidad ni de afinidad que prevé la ley sostiene este tipo de relaciones.

Del honorable Representante,



Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico



PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2023 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., noviembre 22 de 2023

Señores

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

E.S.D.

Asunto: Radicación Proyecto de ley, por medio de la cual se dictan disposiciones transitorias de amnistía e indulto en relación con la protesta social.

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de referencia que tiene por 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 éstos 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 en el marco de la protesta social y la manifestación pública, y, en consecuencia, le solicitamos dar inicio al trámite legislativo respectivo.

De los Congresistas,


EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por Cundinamarca


ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara por Bogotá


JORGE ANDRÉS CANCEMANCE
Representante a la Cámara por el Putumayo
Pacto Histórico


LEYLA RINCÓN TRUJILLO
Representante a la Cámara por Huila


JORGE HERNÁN BASTIDAS
Representante a la Cámara por Cauca

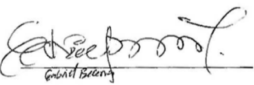


JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico- UP

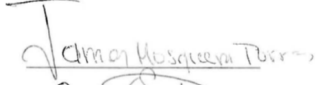
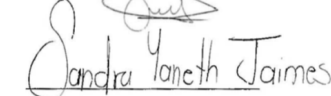

Cristóbal Carcedo


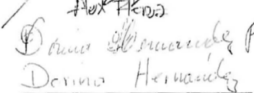
Pedro Suárez Vasca

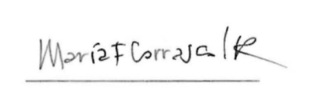


Alejandro Ocampo

Hevanyza Landry


Gabriel Brenes

Yaneth Castillo



Tamey Mesquerán Torres

Sandra Yaneth Jaimes


Alex Peña

Dennis Hernández


Marián Corraja

Carlos A. Benavides


Isabel Zuleta


A. López


Julián



ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico PDA


AIDA MARINA QUILCUE VIVAS
Senadora de la República
Circunscripción Especial Indígena


DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia


GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN
Representante a la Cámara por el Meta
Pacto Histórico - PDA


MARY ANNE ANDREA PERDOMO
Representante por Santander
Pacto Histórico


Carmen Felisa Ramírez Boscán
Circunscripción Especial Internacional


ERMES EVELIO PETE VIVAS
Representante a la Cámara por Cauca


NORMAN DAVID BAÑAL ALVAREZ
Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena Muis


GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY 310 DE 2023 CÁMARA
por medio de la cual se dictan disposiciones transitorias de amnistía e indulto en relación con la protesta social.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es la concesión de amnistías e indultos por delitos cometidos en hechos que se hayan dado con ocasión o en relación directa e indirecta con la protesta social y la manifestación pública en el territorio nacional asociados a los delitos políticos y los delitos conexos con estos.

Artículo 2°. *Otorgamiento de Amnistías.* Se concederá amnistía a las personas que hayan o estén siendo investigadas o procesadas por delitos políticos por delitos conexos a éstos o procesadas por hechos que se hayan dado con ocasión o relación directa e indirecta con la protesta social y la manifestación pública.

También, se concederá amnistía impropia a las personas que hayan sido condenadas por hechos que se hayan dado con ocasión o relación directa e indirecta con la protesta social y la manifestación pública.

La solicitud de amnistía será resuelta por el juez de control de garantías cualquiera que sea la etapa en la que se encuentre el proceso.

Parágrafo 1°. La Amnistía podrá concederse de oficio o a petición de parte.

Parágrafo 2°. La amnistía impropia es aquella que se otorga luego de que la persona ya ha sido condenada.

Artículo 3°. *Otorgamiento de indultos.* El Presidente de la República o a quien éste delegue, podrá conceder el beneficio de indulto a las personas que hayan sido condenadas por delitos

políticos o conexos, o por hechos que se hayan dado con ocasión o en relación directa e indirecta con la protesta social y la manifestación pública en el territorio nacional.

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

Artículo 4°. Conductas excluidas. No serán objeto de amnistía ni indulto los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además, todo ello conforme a lo establecido, en el Estatuto de Roma.

Artículo 6°. Ámbito de Aplicación. Los beneficios consagrados en esta ley se aplicarán a las personas indiciadas, imputadas, acusadas, investigadas, procesadas o condenadas, por los hechos ocurridos dentro o en relación directa e indirecta del contexto de la protesta social y la manifestación pública anteriores a la entrada en vigor de esta ley.

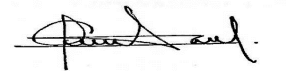
Parágrafo. Son vinculantes para las autoridades competentes los hechos jurídicamente relevantes objeto de indagación, imputación, acusación o condena, y no la calificación jurídica provisional o definitiva que se les haya adjudicado.

Artículo 7°. Tratamiento de Datos. Los datos de las personas amnistiadas o indultadas deberán ser tratados conforme a lo establecido por la Ley 1581 de 2012.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresistas,


EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por Cundinamarca



JORGE ANDRÉS CANCEMANCE
Representante a la Cámara por el Putumayo Pacto Histórico

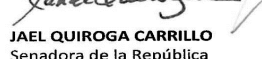

JORGE HERNAN BASTIDAS
Representante a la Cámara por Cauca


ETNA LLANERA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA


AIDA MARINA QUILCUE VIVAS
Senadora de la República Circunscripción Especial Indígena


ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara por Bogotá

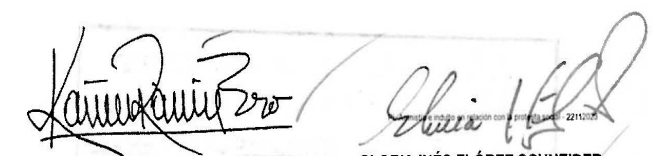

LEYLA RINCÓN TRUJILLO
Representante a la Cámara por Huila


JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República Pacto Histórico- UP

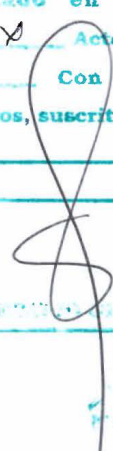

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia


GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN
Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA


MARY ANNE ANDREA PERDOMO
Representante por Santander Pacto Histórico
NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ
Representante a la Cámara Circunscripción Especial indígena Mais


Carmen Felisa Ramírez Boscán
Circunscripción Especial Internacional
GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República


ERMES EVELIO PETE VIVAS
Representante a la Cámara por Cauca

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL
El día 22 de noviembre del año 2023
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 310 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Eduard Sarmiento.


EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto de la presente ley es regular la concesión de amnistías e indultos por delitos cometidos en hechos que se hayan dado con ocasión o en relación directa e indirecta con la protesta social y la manifestación pública en el territorio nacional por los delitos políticos y los delitos conexos con estos.

- La amnistía y el Indulto son figuras que encontramos de manera recurrente autorizadas en la historia de constituciones que ha tenido el país, han sido usadas para:

Descriminalizar u olvidar el delito = Amnistía

Despenalizar o anular la pena = Indulto

La amnistía impropia debe entenderse como aquella que se otorga luego de que la persona ya ha sido condenada, por lo cual se desconoce la fuerza de cosa juzgada que tenía la sentencia condenatoria y se procede a eliminar el delito y la condena.

La amnistía y el indulto han sido dos instrumentos jurídicos de uso corriente a lo largo de nuestra agitada historia republicana; sin ser completamente exhaustivos, podríamos señalar que se han expedido 63 indultos y 25 amnistías, desde 1820 hasta la actualidad¹.

La Constitución 1991 en el numeral 17 del artículo 150, podemos encontrar la facultad otorgada al Congreso de la República a conceder amnistías o indultos generales por motivos de conveniencia pública. Mediante estas figuras se busca conceder un tratamiento jurídico especial a grupos o individuos que cometieron conductas delictivas en contra del régimen constitucional, estas conductas están contenidas en el Código Penal, así podemos evidenciar la búsqueda de la paz social y política mediante el uso de estas figuras en la siguiente tabla:

Normatividad	Contenido
Ley de amnistía de Ariporo 1953	Concedida a los guerrilleros liberales que estaban bajo el mando de Guadalupe Salcedo.
Ley 37 de 1981	Por la cual se declara una amnistía condicional.
Ley 35 de 1982	Por medio de la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz
Ley 49 de 1985	Concede una autorización al Presidente de la República, se regula el ejercicio de la facultad de conceder indultos y se dictan otras disposiciones
Ley 77 de 1989	Faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación

Normatividad	Contenido
Decretos 212 y 213 de 1991	Reglamentó el procedimiento para la extinción de la pena y de la acción penal, lo que permitió los acuerdos de paz firmados entre el Gobierno nacional y el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el EPL y el Movimiento Armado Quintín Lame
Decreto 1943 de 1991	Por el cual se dictan medidas sobre Indulto y Amnistía
Ley 7 de 1992	Cuando en cumplimiento de lo dispuesto en una ley que decreta amnistía, faculte al Gobierno para conceder indultos o prevea la cesación de procedimiento en desarrollo de una política de reconciliación, se hubiere ordenado la cesación de procedimiento, habrá lugar en cualquier estado del proceso a la aplicación plena de los principios de favorabilidad y cosa juzgada.
Ley 104 de 1993	se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

Estas leyes y decretos lograron avances significativos en la materialización del derecho a la paz de las y los colombianos dando soluciones a conflictos siendo en efecto figuras encaminadas a la reconciliación de la nación. Sin embargo la conflictividad social ha venido aumentando en la última década a razón de la profundización de la desigualdad social y la concentración de la tierra.

2. HISTORIA DE LA AMNISTÍA Y EL INDULTO EN COLOMBIA

La figura del perdón o el derecho a la clemencia es una de las herencias que dejó la monarquía al Estado de Derecho. En nuestra tradición doméstica, no solo es una institución jurídica traída por las Leyes de las Indias (Recopilación de leyes de los reinos de Indias, 1841), aplicada inicialmente en la vida republicana a través de amnistía general a los combatientes independentistas por la corona española (Real Cédula, 1832), así como por el gobierno de Simón Bolívar a las facciones realistas y a los ejércitos libertadores (Aguilera, 2012). En igual sentido, también se evidencia una exigencia de los comuneros al Virreinato de Nueva Granada, frente a la amnistía y perdón de sus delitos, consignada en las capitulaciones de Zipaquirá (Quijano, 1883).

Generalidades

Aguilera (2012) ha identificado siete grandes eventos de perdón, apoyados por distintas coyunturas políticas.

El evento número 1, entre 1819 de 1821, se relaciona con la estabilidad de la Nueva Granada independizada de España, así como cualquier posible levantamiento; el 2, en 1849, posterior a los alzamientos liderados por Tomás Cipriano de Mosquera y las fuerzas conservadoras; el número 3, en 1854, como oxígeno a la lucha entre los gólgotas y los draconianos, con el fin de reclutar a ex convictos en las filas oficiales del ejército de José María Melo; el 4 en 1863, una vez vence Tomás Cipriano de Mosquera y se la Constitución

¹ Aguilera, Mario, *Amnistía e indultos, Siglos XIX y XX*, Banco de la República - Revista *Credencial Historia*. Mayo 2001.

Política de los Estados Unidos de Colombia; el 5, posterior a la Guerra de los Mil Días, con el fin de realizar un pacto de transición por parte de la Asamblea nacional constituyente en Gobierno de Rafael Reyes Prieto; el 6, en relación a la transición a la legalidad de los combatientes de las guerrillas liberales en el Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla; y por último, las amnistías e indultos concedidos a las guerrillas del M-19, Ejército Popular de Liberación, Comando Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores.

La amnistía y el indulto, contempladas como un perdón general a la ejecución de delitos y como parte de la clemencia estatal (Bourget, 2018), se han discutido públicamente y aplicado como instrumento en apoyo a una retórica de guerra o en contextos de transición política. Por ejemplo, en relación con los levantamientos conservadores en el sur del País en 1848 y 1849, el entonces Presidente José Hilario López expidió el 20 de julio de 1849 un decreto de amnistía que cobijaba a quienes “(...) se hubieren comprometido en trastornos políticos o que hayan intentado turbar la paz pública, hasta el primero de abril del corriente año (...)” (Decreto concediendo amnistía e indulto general por los delitos que se expresaran, 1849). En igual sentido, en una carta remitida por José María de Samper y dirigida a la Convención Constituyente de los Estados Unidos de Colombia en 1861, expresaba que la amnistía se concibe como un “olvido posterior a la guerra” (Samper, 1861). Esta lógica, que se mantuvo en las amnistías de 1861, 1871, 1907, 1908 y 1989, se relacionaba inicialmente con su aplicación a la denominación de los *beligerantes* o los *rebeldes* en el Derecho Público (Aguilera, 2012). Por otra parte, en 1954 se acudió a la figura de la violencia atizada “por motivos políticos”, frente a los cuales se buscó perdonar la violencia de las guerrillas liberales y los crímenes de los denominados *chulavitas*, policía política conservadora en los gobiernos de Mariano Ospina Pérez y Laureano Gómez.

Esta aplicación de amnistías e indultos, sin embargo, no se hizo de forma exclusiva a delitos denominados como políticos, sino también a delitos de carácter común. En gran mayoría de las fases de perdón jurídico, se han presentado amnistías e indultos a delitos comunes, bien sea en forma expresa o en forma “encubierta” (Aguilera, 2012). Si bien, en el Siglo XIX se aplicaban indistintamente estos, en algunas ocasiones criticados como “exceso de benevolencia”, a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1886, en el numeral 22 del artículo 77 estos se condicionaron a los siguientes requisitos:

“21. Conceder, por mayoría de dos tercios de los votos en cada Cámara, y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En el caso de que los favorecidos queden eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el

Gobierno estará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar;”

Aunque es entendible que esta limitación buscaba reducir la aplicación de estas figuras, dicha Constitución no definió qué se entendería como delito político, circunstancia que originó mayores debates, inclusive cuando al examinar el Código Penal expedido por el Congreso de la Unión en 1890 no se incluía un título o una denominación en tal sentido (Código Penal de la República de Colombia, 1890).

Sin embargo, esta regla fue obviada en las amnistías e indultos concedidos en la Ley 27 de 1907, y modificada por la Ley 4ª de 1908, bajo el Gobierno de Rafael Reyes Prieto. En igual sentido, igualmente fue inaplicada bajo el Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, quien al expedir los Decretos números 1823 y 2062 de 1954, amnistió todo delito salvo aquellos “*cuyos caracteres de atrocidad revelen una extrema insensibilidad moral*”. Sin embargo, fue la Corte Militar de Casación y Revisión, y posteriormente, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, quienes realizaron un examen de la existencia del delito político y **su conexidad con delitos comunes** (Aguilera, 2012).

Este criterio de conexidad, fue recogido posteriormente en las Leyes 35 de 1982, 49 de 1985 y 77 de 1989, con el fin de regular la posibilidad de incluir delitos comunes en el derecho de clemencia, siempre y cuando existiera una debida valoración de la autoridad a evaluar el perdón a aplicar.

En igual sentido, en virtud del Acuerdo Final de Paz con las Farc-EP y su construcción, podría hablarse de una octava fase de perdón, regulada jurídicamente por el Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2012), la Ley 1820 de 2016, y el Acto Legislativo 01 de 2017.⁴³

Sin embargo, han existido **dos ocasiones** en la historia jurídica colombiana en la cual la Amnistía y el Indulto no se han concedido a combatientes beligerantes o rebeldes, sino a civiles que ocasionaron violencia de forma “tumultuaria”.

Fuera del discurso hegemónico: las amnistías e indultos por asonadas

3. LAS AMNISTÍAS EN 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 Constitucional², los derechos humanos están consagrados en distintos instrumentos en los que también se han 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)

² Sentencia C-007/18, Corte Constitucional de Colombia.

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

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, 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 indultos³, 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 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*

³ 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.

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.

4. EN EL INFORME DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS PUBLICADO EL 27 DE MAYO DE 2022 EL PARO NACIONAL 2021: LECCIONES APRENDIDAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA EN COLOMBIA.

III. Contexto general y desenlace del Paro Nacional

H. Derechos de personas Defensoras de Derechos Humanos. Es de particular preocupación las acciones judiciales por delitos graves contra personas manifestantes. A este respecto, la Oficina recuerda que según el Comité de Derechos Humanos “si bien los actos de terrorismo se deben penalizar de conformidad con el derecho internacional, la definición de esos delitos no debe ser excesivamente amplia ni discriminatoria y no se debe aplicar de manera que restrinja o desaliente el ejercicio del derecho de reunión pacífica”. 141. La Oficina toma nota de la Directiva 008 del 2016 de la Fiscalía General de la Nación en el cual se establecen los lineamientos generales sobre los delitos en los que se puede incurrir en el curso de la “protesta social” y que fija los límites al poder punitivo del Estado cuando ocurren hechos violentos en el curso de las manifestaciones públicas.

5. EL DELITO POLÍTICO

Conforme a la doctrina consolidada⁴, “*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 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 conducta⁵.

En la Sentencia C-009 de 1995, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte

⁴ Sentencia C-007 de 2018, Corte Constitucional. Ferrajoli, Luigi. Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Trotta: Madrid, pp. 809 y ss.

⁵ *Ibidem*.

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 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*”⁶.

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, la usurpación y retención ilegal de mando. Los delitos políticos pueden, además, producir 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 números 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 Constitucional⁷ 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.

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.

⁶ Sentencia C-456 de 1997, Corte Constitucional.

⁷ 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.

Las condenas recaen sobre delitos inflados que no corresponden a los hechos reportados; y en este punto es necesario hacer especial énfasis retirar algunos delitos de la exclusión de la amnistía e indulto, por lo anteriormente expuesto y en el entendido de lo que ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe de 2019, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de 2019:

“210. La Comisión también ha observado la manipulación del derecho penal para detener arbitrariamente e iniciar acciones penales sin fundamento a personas que participan, convocan u organizan manifestaciones públicas. La Comisión ha señalado que tipos penales relacionados a la garantía del orden público, como la “inducción a la rebelión”, “terrorismo”, “sabotaje”, “apología del delito” y “ataque o resistencia a la autoridad pública” “obstrucción de las vías de circulación” etc. tienden a ser aplicados de forma arbitraria por las autoridades para criminalizar a las y los defensores de derechos humanos. De modo general, los operadores de justicia tienen el deber de abstenerse de aplicar estos tipos penal esas conductas típicamente realizadas en estos contextos”.

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, especialmente, a partir de las categorías” genocidio, crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad”.

6. APLICACIÓN DE MEDIDAS DE AMNISTÍA E INDULTO PARA PERSONAS CONDENADAS POR HECHOS ACAECIDOS EN CONTEXTOS DE PROTESTA

Como resultado de las negociaciones llevadas a cabo entre el Estado colombiano y las antiguas Farc-EP se expidió 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. Para ese momento el país vivía un contexto de reconciliación que implicó que las personas que estaban siendo investigadas o ya habían sido condenadas por delitos cometidos en las protestas o disturbios públicos se les concedería un indulto que alcanzaría las sanciones ya impuestas.

Para que este indulto operará las conductas cometidas debían ser conexas al delito político y abarcaban los siguientes delitos: “ (...) lesiones personales con incapacidad menor a 30 días; daño en bien ajeno; perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial; obstrucción a vías públicas que afecte el orden público; disparo de arma de fuego; empleo o

lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; y violencia contra servidor público; perturbación de actos oficiales; y asonada del Código Penal colombiano”⁸.

Además, para la aplicación de los indultos se definió cuáles serían los criterios de conexidad que tendrían las conductas punibles con el delito políticos en los siguientes términos:

Artículo 23. Criterios de conexidad. *La Sala de Amnistía e Indulto concederá las amnistías por los delitos políticos o conexos. En todo caso, se entienden conexos con el delito político los delitos que reúnan alguno de los siguientes criterios:*

- a) *Aquellos delitos relacionados específicamente con el desarrollo de la rebelión cometidos con ocasión del conflicto armado, como las muertes en combate compatibles con el Derecho Internacional Humanitario y la aprehensión de combatientes efectuada en operaciones militares, o*
- b) *Aquellos delitos en los cuales el sujeto pasivo de la conducta es el Estado y su régimen constitucional vigente, o*
- c) *Aquellas conductas dirigidas a facilitar, apoyar, financiar u ocultar el desarrollo de la rebelión.*

La Sala de Amnistía e Indulto determinará la conexidad con el delito político caso a caso.

Y en este mismo artículo definió cuales no serían objeto ni de amnistía o indulto:

Parágrafo. *En ningún caso serán objeto de amnistía o indulto únicamente los delitos que correspondan a las conductas siguientes:*

a) *Los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Roma. En el evento de que alguna sentencia penal hubiere utilizado los términos ferocidad, barbarie u otro equivalente, no se podrá conceder amnistía e indulto exclusivamente por las conductas delictivas que correspondan a las aquí enunciadas como no amnistiabiles;*

- b) *Los delitos comunes que carecen de relación con la rebelión, es decir aquellos que no hayan sido cometidos en el contexto y en razón de la rebelión durante el conflicto armado o cuya motivación haya sido obtener beneficio personal, propio o de un tercero.*

Lo establecido en este artículo no obsta para que se consideren delitos conexos con los delitos políticos aquellas conductas que hayan sido calificadas de manera autónoma como delitos

⁸ Artículo 24. Ley 1820 de 2016.

comunes, siempre y cuando estas se hubieran cometido en función del delito político y de la rebelión.

Se entenderá por grave crimen de guerra toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática.

7. CONTEXTO RECIENTE

El año 2020, 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)⁹, 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 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 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%¹⁰. En igual sentido, en el año 2021 el Instituto Nacional de Salud registró 6.511 casos de niñas (46,3%) y de niños (53,7%) menores de cinco años en estado de desnutrición¹¹.

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 2020¹².

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 cómo 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 número 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 los motivos asociados a la pandemia¹³.

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 ley de reforma tributaria¹⁴, 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 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.

¹⁰ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticaspor-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.

¹¹ Véase [www.ins.gov.co/buscadoreventos/ Informes de evento/DESNUTRICION%20EN%20 MENORES%20DE%205%20A%C3%91OS%20PE%20VI%202021.pdf](http://www.ins.gov.co/buscadoreventos/Informes%20de%20evento/DESNUTRICION%20EN%20MENORES%20DE%205%20A%C3%91OS%20PE%20VI%202021.pdf)

¹² Véase www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/juventud/Boletin_GEIH_juventud_ene21_mar21.pdf

¹³ Instituto Nacional de Salud. Informe número 13 COVID-19 “Progreso de la Pandemia y su impacto en las desigualdades”

¹⁴ www.eltiempo.com/politica/congreso/partidos-muestran-sus-cartas-para-la-reforma-tributaria-583695

⁹ Instituto Nacional de Salud. Informe número 13 COVID-19 “Progreso de la Pandemia y su impacto en las desigualdades”.

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 de 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 y 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 hasta el 30 de junio de 2021¹⁵, 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 “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 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. Esta figura ha sido 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 condicionar 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 con el 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

¹⁵ https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2022/05/211214-Colombia_Documento-lecciones-aprendidas-y-observaciones-Paro-Nacional-2021.pdf

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 este derecho como lo impone la Constitución Política, lo que se configura en 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.

8. BLOQUEOS Y CIERRES DE VÍAS FRENTE A LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA EXPEDICIÓN DE LA LEY ESTATUTARIA DE LA PROTESTA SOCIAL Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DEL ESTALLIDO SOCIAL

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 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*”¹⁶, 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 esta y sus derechos fundamentales, estas restricciones deben estar previstas en una ley que sirva de instrumento salvaguarda de las garantías democráticas.

Con relación a 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, conllevan 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.

¹⁶ <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/nuevo-decreto-sobre-la-protesta-es-inconstitucional-expertos-597185>

9. 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 dio a la movilización del Paro Nacional 2021. Calificativos como “vándalas” o “guerrilleras”¹⁷ 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*”¹⁸.

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 Colombia¹⁹, 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 frecuente 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

¹⁷ Informe de trabajo de la Comisión Interamericana con motivos del Paro Nacional 2021.

¹⁸ <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/nuevo-decreto-sobre-la-protesta-es-inconstitucional-expertos-597185>

¹⁹ <https://www.elespectador.com/politica/estigmatizacion-y-violencia-el-horror-tambien-toco-a-las-universidades/>

derecho de los pueblos a manifestarse en contra de sus gobernantes, que es admitido y protegido por los estados democráticos y la comunidad internacional.

10. DESCRIMINALIZAR LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA

La reivindicación busca cambiar la política de persecución penal y criminalización de la protesta social a través de dos aspectos principales. El primero se enfoca en la creación y uso de herramientas alternativas al poder punitivo del Estado, como el perdón jurídico, la amnistía e indulto y el principio de oportunidad, para desjudicializar el tratamiento de la protesta social. El segundo aspecto aboga por la construcción conjunta de una política criminal que limite el ejercicio del poder punitivo del Estado contra la protesta social, promoviendo una perspectiva de derecho penal mínimo y reconociendo las causas estructurales detrás de la movilización social. Se proponen medidas concretas para reducir y limitar el poder punitivo del Estado, tanto para quienes han sido criminalizados durante el “Paro Nacional”, como para futuras expresiones de movilización social.

Hay que propender para que la parte más débil de la conflictividad no se le aplique sanción punitiva no se les aplique sanción punitiva, sino que se examinen caminos o alternativas distintas que comprendan, entiendan y busquen remediar las circunstancias que llevaron al levantamiento popular, tales como el hambre, la defensa de la vida, la defensa del agua, la defensa del ambiente, entre otros.

Aplicación de amnistías e indultos como tratamientos penales que corrijan la expansión punitiva, una vez establecida como medida inicial la corrección de las imputaciones, una adecuación jurídica más estricta y cercana a lo que dice la fiscalía puede probar sería la imputación del delito de asonada. En vista de ello, se habilitaría constitucionalmente la posibilidad de aprobar una ley que conceda una amnistía e indulto generales a personas que participaron en el Paro Nacional, especialmente entendiendo que la grave motivación de conveniencia pública consiste en la corrección del tratamiento penal de la protesta social, con lo cual se puede cumplir con los parámetros establecidos por la jurisprudencia y según lo contemplado en el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política. Igualmente, una medida de amnistía e indulto es parte de un mensaje estatal relacionado con el entendimiento y comprensión de los motivos y reivindicaciones que llevaron al levantamiento popular.

Aunado a lo anterior, consideramos que una de las propuestas referida con la consolidación del derecho penal mínimo frente a la protesta social consiste en la construcción de una política criminal que descriminaliza cualquier expresión

relacionada con la protesta, y se propenda por la aplicación de otro tipo de sanciones alternativas de naturaleza policiva, siempre y cuando se tenga como principio rector que lo que se castiga es el ejercicio de una violencia grave que afecte derechos fundamentales con más peso que la protesta social (entendida también como parte de la libertad de expresión), para lo cual deben establecerse reglas estrictas sobre lo que se considere violencia, y no que esto quede a consideración o aplicación discrecional del funcionario respectivo.

11. AUDIENCIA PÚBLICA “Libertad Para Quienes Luchan en Colombia”

El jueves 1° de junio de 2023, se llevó a cabo una audiencia pública en las instalaciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, ubicada en el edificio nuevo del Congreso. El objetivo de esta audiencia era crear un espacio participativo para escuchar a los diferentes actores que tienen alguna incidencia en el Proyecto de Ley número 248 de 2022 de la Cámara, titulado, por medio de la cual se dictan disposiciones transitorias de indulto y amnistía en relación a la protesta social” el cual fue archivado por términos. Sin embargo, este espacio sentó las bases para complementar y volver a radicar la presente iniciativa legislativa.

Durante la audiencia pública, se recibieron valiosos aportes e intervenciones, de las cuales destacan las siguientes:

Saludo e instalación de la audiencia por parte del Representante Eduard Sarmiento Hidalgo.

Son tantas las cosas por las cuales protestar, hay decenas de miles de manifestaciones que se presentan en el país y cada día hay muchas, pero los medios no las difunden. Hemos permitido que aquellos que protestan sean criminalizados y estigmatizados, hemos permitido que en este país el simple acto de alzar la voz para exigir justicia se convierta en un medio para profundizar la injusticia en el país.

Creemos que podemos hablar de democracia cuando la gente pueda alzar la voz sin ser criminalizada. No se puede vivir en paz ni hablar de democracia si en el país no se puede protestar. Estamos estudiando la viabilidad jurídica y política, y estamos trabajando para que las personas que no estén amparadas por este proyecto de ley también tengan garantías y se le asegure el derecho a la protesta. Es el momento para que aquellos que son perseguidos alcancen la libertad y para que se entienda que la protesta social es legítima. Queremos sentar las bases para que nadie vuelva a ser perseguido por protestar y para que no se le quite el carácter político a la protesta social.

Pero no queremos hacerlo solos, por eso este espacio es para escuchar los aportes para el proyecto de ley de indulto y un marco normativo a futuro.

Joven detenido en el marco de la Protesta Social.

El 1° de junio de 2021, llegamos a este espacio penitenciario.

Reivindicar nuestra libertad, somos el proceso colectivo Jonathan Sabogal, saludamos desde la cárcel de Palmira, que ahora es nuestro territorio de resistencia. Esta injusticia es la expresión del uribismo, que estigmatizó el estallido social como un episodio más. Jonathan Sabogal murió degollado en el incendio de la cárcel de Tuluá, donde murieron más de medio centenar de compañeros. A otro compañero lo asesinaron después de salir en libertad en diciembre de 2022. Dudamos de todo, del Gobierno y del Congreso, pero aun así seguimos confiando en este proceso. Nuestra libertad es sacrificable, pero ¿el Gobierno que control político hace sobre el pueblo que lo eligió? Incertidumbre en el país.

Este penal es el que tiene el mayor número de presos políticos del estallido, y expresamos que no se siguen los procesos de PPL (Prisioneros Políticos).

¿Qué condiciones existen hoy?

Como proceso organizativo y colectividad del estallido político, reconocemos el indulto como medio. Destacamos la confrontación violenta que ocurre como una expresión continua y sistemática del Estado colombiano contra un sector representativo que sale a marchar.

Agradecemos a los representantes y estamos pendientes de nuestro bienestar y su contribución.

Madre de uno de los 4 capturados por la Fiscalía por salir a protestar en el marco del paro de Acacias (Meta).

Mi hijo, no es un terrorista como quiere hacerlo ver la fiscalía, desde niño trabajó con su papá es técnico en mantenimiento electrónico mecánico automotriz, somos una familia humilde, hemos tenido afectaciones psicológicas y nuestra situación económica es difícil y se le debe enviar dinero para dignificar su alimentación (no hay buena alimentación en la cárcel) y condiciones en la cárcel, además nos hemos sentido perseguidas.

Mi hijo y los jóvenes detenidos no son terroristas ni homicidas, son jóvenes que salieron a protestar por el inconformismo de gobiernos anteriores, jóvenes que quieren un país en libertad con derechos y garantías.

Joven capturado.

Desde puerto resistencia, uno de los centros de movilización social saluda agradece a los congresistas por la iniciativa, hace un llamado a la unidad.

Es importante hacer un llamado a la unidad, tenemos claro cómo se gestionan las cosas en lo legislativo, creemos que es importante previo a esta radicación hacer un trabajo pedagógico de sensibilización y desestigmatización hacia la

protesta social y a estos jóvenes que se encuentran capturados, por más voluntad que se haya es importante las mayorías dentro del Congreso. Hacer un llamado a que en estas construcciones se tengan en cuenta a estas familias, desde la comisión accidental se le han buscado.

Hacemos un llamado al Gobierno nacional y al órgano legislativo para que se cree una mesa de trabajo con el Gobierno y con las personas privadas de la libertad y compañeros que se han dedicado a estudiar los casos y sus familias en búsqueda de su libertad.

Llamado a salir a las calles y hacer presión mediática. comisión de la verdad y esclarecimiento se podrían dar insumos para reivindicar a las víctimas y material probatoria para enfrentar el sistema judicial que está viciado. Se tiene procesos de estudio de montajes judiciales. los espacios de reclusión no brindan garantías de salida de dignidad.

En Valle del Cauca, todas las personas cercanas al proceso y movilización hemos sido objeto de persecución política y extrajudicialmente.

Joven capturado.

Soy uno de los 8 capturados por caso de primera línea de San Juan de Pasto, el entrapamiento fue bastante evidente el caso está en proceso de preclusión, estamos en solidaridad con compañeros, acompañando los procesos para que se den los acercamientos con Gobierno, manifiesto que siempre seguiremos en el proceso de solidaridad y alzamos la voz para que se nos escuche, a pesar de que se tenga la disposición y recursos de donde no hay para poder estar presentes en estos espacios, no se ve que se escuche de manera concreta que por favor los escuchen y nos den los espacios, fuimos la carne de cañón para que se diera el cambio en el país, y no es bonito que se nos olvide y estigmatice.

Joven capturado por la fiscalía por salir a protestar en el marco del paro nacional de Acacias (Meta).

Es irónico que en un país como Colombia hablar de paz sea un tema de división, cuando debería unirnos ya que se trata de parar la guerra. Soy una víctima más entre los centenares de personas que han caído en ese monstruo judicial que poco a poco le va apagando los sueños a muchos de los ciudadanos de la hermosa Colombia. Abanderado por una causa de paz con el detonante de una reforma injusta salí a marchar el pasado 2021, motivado por varios desconectados de la administración nacional por eso días, levanté mi voz, mis ojos estaban viendo cómo un Gobierno está destruyendo el paso que habíamos hecho como sociedad hacia una paz verdad, estas circunstancias son las que hoy me tienen preso acusado de terrorista y otros delitos, quiero recalcar que jamás he tenido un arma en mis manos, que jamás he estado ni estaré de acuerdo con la lucha armada para conseguir la justicia

social, nunca apoyare ninguna guerra; aun así y sin pruebas contundentes llevo más de 10 meses privado de los abrazos de mi hija de mi madre, de mis hermanos y mis seres queridos, sin embargo, estos barrotes no me han robado el sueño de ver a mi país unido, y más viendo como en un lugar de estos las injusticias son mucho más, el tema de la salud es precaria; hace cuatro días pase por una gripa terrible se me fue el gusto muchos de mis compañeros estaban igual y peor al nivel de que les temblaban las piernas, y el guarda se demoraba mucho tiempo en llevarlos a alguna atención en salud, no les daban medicamentos, un compañero tiene una cirugía aplazada por más de 13 meses con varillas en su brazo, la atención para una cita médica es super lejos por el tema judicial, las audiencias son cada 4 meses o 5, juegan con nuestra libertad como si no fuéramos nada, se supone que somos sindicados de presunción de inocencia deberían tratarnos como tal por lo menos, puedo decir que la comida es la peor, ya que hay gusanos en la sopa y comida que hace daño. Soy estudiante de administración pública y ciencias políticas, fiel creyente vicepresidente de la junta del barrio que me vio crecer, fui presidente del consejo municipal de juventudes, como representantes de los jóvenes, les mando un mensaje a ustedes congresistas que se toquen el corazón y nos volteen a ver, que volteen a ver esta parte de la sociedad que está privada de la libertad, no se les olvide de hacer justicia y darle a cada quien lo que le corresponde.

Madre de un joven capturado en el marco de la protesta social Puerto Rico (Meta).

Mi hijo, tildado de terrorista es injusto que la justicia en Colombia se da pocas garantías para quienes en realidad son personas trabajadoras que solo salieron a protestar en contra de un Gobierno que vulnera sus derechos, que trataban de hacer un mejor país, y el futuro de sus hijos.

Mi hijo, es víctima del conflicto armado desplazado de Arauca, a los 8 años, porque nos asesinaron 4 familiares por lo cual, ha tenido afectaciones psicológicas y ninguna entidad ha apoyado en el sentido de acompañamiento, vivimos en varios lugares; él es mecánico y terminó bachillerato, tiene su esposa y montó un taller para su sustento en una vereda, desplazado en el municipio de Puerto Rico, y en 2018, fue a vivir a Acacías, y siguió trabajando en mecánica, es una persona noble de buenos sentimientos que piensa mucho en su familia tiene una hija de 8 años a la cual no ha podido ver desde hace 2 años. En este momento está recluso en la cárcel de Acacías, la familia sin garantías, no lo he podido ir a visitar por cuestiones económicas.

Tenemos un problema y es que él tenía su finca y está en un terreno baldío, le han derribado su casa y está en proceso de titulación y la Unidad de Tierras, dice que debe estar cultivando que debe estar viviendo allá y por estar recluso puede perder la tierra y la Unidad de Tierras puede

quitarla ya que no está allí haciendo uso de ella. Nosotros somos de muy bajos recursos, soy abuela de dos niños pequeños, que los tengo a cargo mío y nos es imposible irnos a respaldar la tierrita que él tiene allá, en verdad deseo que ustedes se pongan la mano en el corazón y estudien muy bien los casos y revisen la situación en la que se encuentren, son personas trabajadoras y humildes, no son terroristas y les agradezco que tengan esta gentileza de estudiar los casos y apoyarnos a nosotros las familias y por ellos mismos, los muchachos.

Abogada de un joven capturado por la fiscalía por salir a protestar en el marco del paro de Acacías (Meta).

El 2 de mayo de 2021, en el marco de las movilizaciones regionales del estallido social, en Acacías había un conglomerado de hombres y mujeres. Era una más de estas convocatorias. Arranca la movilización y se hace una parada cultural en el peaje. El alcalde ordenó la movilización a la zona del peaje. Uno de los jóvenes fue hospitalizado por una golpiza y una joven recibió disparos en la cara con balas de goma. Hay videos de los uniformados del ESMAD quemando motos alrededor. En unos hechos que siguen sin claridad, se inicia la quema de la Alcaldía. El alcalde, en una locución, menciona que quienes tengan relación con la quema van a pagar con sus vidas por el daño material. Luego de un tiempo, en el año 2022, se llevan a cabo las capturas de 4 jóvenes, todos ellos con una participación importante en el movimiento social y en la defensa de los derechos humanos. Uno de ellos es consejero de juventudes por C. H., claramente, esto es un intento por eliminar la oposición política. Los delitos imputados fueron terrorismo, daño en bien ajeno y ocultamiento de documento público, con una idea de peligrosidad. En el mes de junio vencen los términos establecidos.

Joven capturado por la fiscalía por salir a protestar en el marco del paro nacional de Acacías (Meta).

Promotor cultural de rap, llevaba su música a todos los municipios del departamento del Meta.

Dentro de esta persecución que se le está haciendo a los muchachos de Acacías, como aquí se quemó la Alcaldía municipal, el alcalde dice que “los culpables tienen que pagar con sus vidas” lo dijo a través de los medios de comunicación y lo está cumpliendo, no tienen pruebas en lo absoluto, pero aun así la fiscalía se encargó de comprar testigos y nosotros ya lo logramos desmentir.

Hermana de condenado.

Mi hermano, está condenado a 11 años 4 meses y 10 días, él se declaró culpable, porque el abogado nos dijo, que, sí se declaraba culpable iba a salir y fue mentira porque mi hermano no ha salido, nosotras no entendíamos del tema, así que hicimos de todo para que saliera libre, pero nos engañó y le dimos mucha plata, el abogado

se llama Jairo Bulla. Él fue capturado el 28 de noviembre, en este momento se encuentra privado de su libertad en la cárcel distrital, cuando fue capturado en la URI le hicieron la vida imposible solamente por venir de las protestas, los policías mandaban a otros reclusos a que le pegaran, a quitarle la comida, le cobran por todo, hasta por respirar; posteriormente fue trasladado a la cárcel distrital.

Fue condenado el 28 de agosto de 2022, al policía se le indemnizó, mi hermano está condenado por el delito de tentativa de homicidio, fue capturado en el portal de las Américas, conocido como el portal de la resistencia, fue capturado con un menor de edad, a él le acusaron de todo y el menor de edad quedó excluido de todo, presuntamente el menor de edad fue el responsable.

Mi hermano, sigue privado de la libertad y hay una familia que lo espera (llanto), el hecho de que él está condenado no quiere decir que sea culpable. La fiscalía no quiere darnos la carpeta de los documentos, ellos dicen que tiene pruebas de que fue él y no le ha dado al nuevo abogado las pruebas. Cuando mi hermano fue capturado, la policía y el ESMAD lo golpearon para matarlo, les pedimos ayuda, no solo para él sino para todos los muchachos porque no se imaginan como sufrimos las familias con el tema de no saber nada sobre las condiciones de nuestros familiares.

Mamá.

El no tener a mi hijo en la casa, el ver mi nieta crecer sin su papá, donde a la mamá le ha tocado ser madre y padre, para sacarla adelante, hemos tenido afectaciones, psicológicamente no nos encontramos bien, agradece el apoyo de los abogados y el espacio y la escucha de los representantes.

Lina Marcela Garzón.

Mamá de Duván Felipe Tovar, tengo mi muchacho allá por salir a marchar, necesito que me ayuden y que este mensaje llegue al fiscal, escuche, todos los niños son inocentes, yo conseguí un abogado, no entiendo nada de esto y yo no sé qué fue lo que él le dijo, pero le indico que se declarara, me toco darle dinero a un fiscal y a policía y no lo han sacado, por favor, que me devuelvan a mi hijo, tenga misericordia, lo único que quiero es que mi hijo salga, él es inocente, el abogado y el policía me engaño, jugo con mis sentimientos porque yo no sé nada de este tema (llanto); él ha sufrido demasiado, lo han golpeado demasiado, ¿le parece justo que lo golpeen solo por ir a marchar? como me siento yo sabiendo que me están maltratando de esa manera.

Joven privado de la libertad en la cárcel modelo, en la localidad de Suba.

En ese proceso pasó 18 meses en la cárcel, recibiendo golpes del ESMAD, costillas

sumidas, traumas de cráneo, 2 meses encerrado en área de aislamiento. dormí en el pasillo en un pedazo de espuma, no hay una claridad del caso, más que abandonados muertos en vida. no solo nos olvidaron, sino que nos mataron a todos.

Mariam.

Han sido meses de sufrimiento y angustia por el encierro de mi hijo, era un muchacho que trabajaba y me ayudaba económicamente; el hermano ha bajado su rendimiento académico, debido a la situación, debido a esta situación ha estado con la orientadora del colegio ya no es como antes, que era un muchacho feliz; les pido colaborar necesito que mi hijo esté afuera. Mi hijo no es terrorista, es una persona muy humanitaria de buen corazón es una injusticia con lo que están haciendo con los muchachos de Acacias, son jóvenes humildes de un gran corazón, solamente por salir a protestar para tener un buen futuro y un país mejor, les pido colaboración para que nuestros hijos estén pronto fuera.

Padre Javier Giraldo Moreno, S.J.

Tuve la responsabilidad por 10 años de una comisión de Justicia y Paz de 60 congregaciones religiosas. En su servicio jurídico a víctimas sin recursos conocí en directo el actuar de la justicia a través de casos dramáticos de represión y persecución seguidos minuciosamente, experiencia que me llevó posteriormente a una objeción de conciencia para no volver a colaborar con el aparato judicial. En 2009, las evidencias sacadas de expedientes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó nos llevaron a solicitar a todas las altas Cortes a decretar un Estado de Cosas Inconstitucional, algo que todas las Cortes rehuyeron, no sin reconocer la gravedad extrema de la situación.

En el Estallido acompañé a varias misiones internacionales de observación en terreno, lo que me permitió observar en vivo la brutalidad de la persecución a la protesta social y nuevamente la arbitrariedad y falta de credibilidad de la justicia, así como la criminalidad de la policía y organismos de inteligencia y seguridad. Ultimamente he entrado en contacto con grupos de detenidos por participar en el Estallido social (2019/21), he escuchado sus testimonios, de algunos de sus abogados y de sus familias. Me asiste la convicción de que allí se violan principios universales de administración de justicia, proyectados en la Constitución, y en los códigos. No dudo en calificar la inmensa mayoría de esos procesos como verdaderos montajes, concebidos con sentimientos de gran perversidad.

Señalo solamente grandes falencias que pueden alimentar rutas de corrección y justicia: la imparcialidad e independencia de la justicia fueron vulneradas por la evidente alianza entre la policía, la fiscalía y muchos jueces, donde se construyeron narrativas acusatorias en nada

creíbles al provenir de quienes quisieron eliminar criminalmente el derecho a la protesta. La sola enumeración uniforme de delitos a los procesados por el estallido hace patente la estructura del montaje. Un examen del principio de legalidad confrontado con la conducta real y concreta que aflora en los testimonios, llevaría a disolver el grueso de las acusaciones.

Pero no hay que olvidar que las imputaciones están profundamente relacionadas con el estallido social, lo que obligaría a tener en cuenta, en el peor de los casos, las circunstancias del imputado, aplicando el artículo 13 de la Constitución, que exige protección especial a quienes “por su situación económica, física o mental, se encuentran en situación de debilidad” y obligaría a considerar las causales de menor punibilidad contempladas en los artículos 54, 55, 56 y 57 del Código Penal, particularmente lo contemplado en el artículo 57 donde se considera como causal de rebaja especial de pena cuando los actos punibles se realizan “en estado de ira o intenso dolor causados por comportamientos ajenos, graves e injustificados”, en este caso del mismo Estado, el cual además debería tener en cuenta el principio de igualdad de ciudadanos ante la ley, desconocido en la impunidad radical que cobija a los funcionarios del Estado que asesinaron, torturaron, mutilaron y privaron arbitrariamente de la libertad a numerosas personas en el contexto. No sobra añadir que la inmensa mayoría de los relatos acusatorios fueron elaborados fraudulentamente por la policía victimaria, la cual, a la luz del artículo 403, num.3 del Código de Procedimiento Penal, que lleva a impugnar la credibilidad de testigos cuando “existe cualquier tipo de prejuicio, interés u otro motivo de parcialidad”.

Un discernimiento sobre la libertad de los detenidos por la protesta social en el estallido, debe llevar a los órganos legislativos a examinar el tipo de degradación de la justicia que se revela en esos casos; a considerar una reparación digna a estas víctimas y a sus familias, víctimas también de múltiples formas de persecución y amenaza y un evidente castigo a la pobreza, que se concreta en la difícil consecución de abogados e investigadores de montajes, fuera de la inicua estigmatización mediática a que han sido sometidas. Nadie ignora que la intensidad de la protesta en el Estallido se proyectó en toma de conciencia para grandes capas de la sociedad y en su búsqueda de cambios sociales urgentes. Un reconocimiento a esa juventud es de elemental justicia.

Amigo de jóvenes detenidos.

Saludo de lucha y solidaridad y dignidad a las y los compas detenidos injustamente y a sus familias que son los que más sufren por su separación de un ser querido del seno del seno de su hogar, se supone que Colombia, es un Estado Social de Derecho, y está dividido o administrado por

diferentes instituciones, quiero recordar que la primera institución es la familia es el laboratorio del primer individuo para prepararse para la sociedad. En ese sentido, quiero decir que las acusaciones que nos hacen a las y los jóvenes que nos hacen de terrorismo, por salir a protestar, son injuriosas y falsas, es una forma de extraer la atención de la misma realidad, y es que el terrorismo lo ha ejercido la misma fuerza pública mandada por las clases sociales que buscan la desigualdad del país y de la miseria y las fuerza públicas ayudan a sostener el statu quo, la estigmatización es un forma de represión de ejercer terrorismo psicológico, la estigmatización destruye psicológica y emocionalmente a los jóvenes y a sus familias; la dilatación de los procesos buscan un desgaste de buscar todo lo posible por sacar a sus hijos de las cárceles y con el paso del tiempo se resignen y solo esperen a que pase el tiempo.

Quiero hacer un llamado al Gobierno distrital, y a Claudia López, para que deje de estigmatizar a la juventud, deje de utilizar los medios de comunicación y recuerde las denuncias en su contra de cremación de jóvenes del estallido social.

Mencionar que nuestros amigos que están allá judicializados están injustamente, que esto no es justicia, lo que hicieron fue secuestrarlos para que no siguieran alzando la voz y mandar un mensaje a la sociedad de quien proteste en contra del mantenimiento de los privilegios tendrán el mismo destino, seguimos en las calles, no dejaremos las calles hasta que se haga justicia, hasta que recuperemos a nuestros compas en libertad.

Intervención ciudadana.

Buenas tardes, desde el CTD agradecemos la oportunidad de dirigirnos a ustedes en este espacio para abordar este tema crucial para nuestro país; la judicialización y persecución del movimiento social. En este caso, nos enfocamos en la persecución que sufrimos en Tenjo (Cundinamarca).

Esta intervención pretende traer al recinto del Congreso una historia que sucedió en nuestro pueblito, Tenjo, cuando decidimos resistir ante el Gobierno asesino de Duque y hacer un recorrido por las formas utilizadas para impedir, dificultar y criminalizar al movimiento social en Tenjo (Cundinamarca). Al igual que en todo el país, durante el estallido social del 2021, múltiples personas de mi municipio decidimos convocar a manifestarnos en la calle para rechazar las políticas asesinas del Gobierno Duque. Así pues, semanas antes del inicio del estallido, iniciamos una campaña en la que citamos a la población a reunirnos en el parque central del municipio el día 28 de abril. Al igual que en anteriores ocasiones, le informamos a la administración municipal sobre la intención de manifestarnos este día, y desde allí nos exigieron presentar un plan de contingencia que previene el contagio de Covid-19, o cualquier emergencia.

Nosotros y nosotras, muy juiciosas realizamos y entregamos este plan de contingencia, pues, en ese momento no éramos conscientes que el que debe garantizar las condiciones del ejercicio de la protesta es el Estado. Esta fue la primera señal de lo que más adelante sucedería.

Unas horas antes de iniciar el Paro Nacional, el Tribunal de Cundinamarca, ordenó a las Alcaldías que debían suspender las movilizaciones en todo el país, y por supuesto la administración de Tenjo, nos escribió comunicándonos que debíamos acatar tal orden sugiriendo que, si decidimos salir a manifestarnos, podríamos ser judicializados por incumplir el fallo del Tribunal. Por supuesto, ahí entendimos que desde las diferentes ramas del poder se estaba orquestando una campaña para obstaculizar la movilización social, poderes al derecho a la protesta no se puede suspender y por ello decidimos salir a movilizarnos a pesar de la amenaza de judicialización.

Como era de esperarse, ante el intento autoritario de suspender la movilización, la respuesta fue que el 28 de abril muchas personas y colectividades se indignaron aún más y decidieron salir a manifestarse de manera espontánea, sembrando la semilla de lo que posteriormente se consolidó, un comité de paro local que siguió convocando a la movilización durante las siguientes del estallido social.

Una vez establecido un punto de concentración, reunión, juntanza y resistencia como lo que fue el punto conocido como “cuatro caminos”, inició una de las más viejas formas de persecución al movimiento: la amenaza. Así fue, los señores de camionetas blancas nos amenazaron e intentaron levantar el plantón que teníamos por la fuerza. Si no hubiese llegado el ejército, en ese momento, no sabríamos cuál sería la historia que estaríamos contando. Por supuesto después de esta amenaza tuvimos que retirarnos del lugar de concentración, eso sí, con la promesa institucional de instalar una mesa local negociación, que finalmente no instalaron por leguleyadas.

Finalmente, cuando el desgaste, el miedo y el pico de Covid-19, nos debilitó, el 21 de julio la SIJIN capturó a Carlos y Mauricio, dos jóvenes que participaron activamente en las movilizaciones y aunque en la audiencia de imputación la Fiscalía puso todo su empeño en imponerles medida de aseguramiento en cárcel, la defensa logró que no fueran encarcelados, pero hoy en día su proceso continúa y podrían llegar a prisión como tantos otros jóvenes que salieron a protestar.

Entonces, desde Tenjo (Cundinamarca), acompañamos plenamente la iniciativa de este proyecto de ley y agradecemos mucho su compromiso con los y las prisioneras por motivos del estallido social. No estamos todos, Carlos y Mauricio son inocentes.

Intervención del Grupo de investigación Estado y Usos Sociales de la Ilegalidad (E-ILUSOS) - Universidad Nacional.

Pese al rango constitucional que tiene la protesta social como derecho, este ha sido sistemáticamente

estigmatizado y criminalizado en Colombia, la existencia y resistencia de Las Primeras Líneas se constituyó durante las manifestaciones sucedidas en la ciudad de Cali durante el año 2021, en la evidencia de la represión estatal severa guiada por un Gobierno nacional sin capacidad política -institucional, con nula legitimidad social y violador de derechos humanos.

Si bien es claro que reconocer la protesta social significa a su vez, intrínsecamente reconocer el uso de vías de presión y el uso de la fuerza para la visibilización de las demandas, se criminaliza el accionar de Las Primeras Línea como terrorista, diferenciando la protesta pacífica de la protesta violenta y acusando a Las Primeras Línea de hacer uso de una violencia ofensiva cuando su razón de ser y carácter es eminentemente de tipo defensivo.

El tratamiento de guerra a la protesta social y la severa violencia estatal, no pasó impune frente a la comunidad nacional e internacional, ésta fue duramente cuestionada y el Gobierno nacional enfrentó una crisis de legitimidad en el Paro Nacional, por su ejercicio de violencia ilegal, que en muchos puntos de resistencia también fue ejercida por manifestantes, militancias, en un panorama político muy hostil y profundamente polarizado entre visiones de derecha y de izquierda.

Las primeras líneas adquirieron la legitimidad necesaria para que la sociedad se recogiera en la consigna “La policía no me cuida, a mí me cuida la primera línea”. Pese a esto siguen siendo ampliamente señaladas, estigmatizadas, criminalizadas y perseguidas forzando cada tanto a la sociedad civil y las instituciones a condenar cualquier acto que sea ejercido por parte de estas expresiones comunitarias y populares de resistencia sin importar su contexto, contenido u orientación.

La persecución jurídica contra las Primeras Línea se concreta en el dispositivo de control penal, el montaje judicial y la posterior condena para aquellos y aquellas que movilizaron los sectores populares contra el aparato represivo estatal, complementada con el discurso de la prensa empresarial, que mantiene la estigmatización, hostigamiento y criminalización de los miembros de las PL, y el ensañamiento con estos principalmente a la evidente incapacidad del Estado para contener la resistencia y rebeldía popular como quedó evidenciado, por ejemplo, en la amenaza de Zapateiro, de retomar la ciudad de Cali en 24 horas, ciudad que por más de 100 días sostuvo el paro.

En suma, las transformaciones del espacio público, los lazos de solidaridad y la resignificación de la memoria colectiva produjeron vínculos identitarios propiciados al calor de las protestas, la apertura democrática concretada en un ejercicio de participación directa que permitieron una avanzada social en la cual las PL jugaron un papel de defensa y protección de las y los manifestantes

en un contexto de fuerte represión y frente al cual actualmente se encuentran en una arremetida, ahora no por la represión en las calles sino en los juzgados con procesos judiciales que niegan el derecho constitucional a la protesta desconociendo que, finalmente la PL existe y existirá por dos razones: (i) la fuerte represión Estatal y (ii) la legitimidad y el respaldo emanado de la sociedad en general y de los sectores populares en particular, ambas razones a prueba de juzgados.

Semillero: Cárcel, Sociedad y Construcción de Paz de la Universidad Nacional de Colombia.

El Semillero Cárcel, Sociedad y Construcción de Paz de la Universidad Nacional de Colombia expresa su agradecimiento a los asistentes y habla sobre la importancia del disenso en la democracia. Destaca que la protesta es un acto lleno de potencia, fuerza y solidaridad en una democracia vibrante.

Se reconoce que la vida política siempre será compleja y llena de conflictos, pero se enfatiza que el conflicto es inherente a la naturaleza humana. Se critica al Estado por perseguir a aquellos que se manifiestan contra la injusticia a través de la protesta pacífica. Se argumenta que las acciones de violencia deben entenderse en el contexto de la represión gubernamental y el reconocimiento tardío de las demandas sociales legítimas.

Se menciona la respuesta punitiva del Estado hacia las demandas sociales legítimas y se critica a los gobiernos elitistas que reducen los derechos de las mayorías. Se enfatiza que el indulto para los jóvenes presos durante el estallido social no debe convertirse en un espectáculo mediático o una estrategia electoral, sino en una bandera democrática para reparar los daños sufridos.

Se defiende el respeto a la protesta como una política de Estado y se critica la estigmatización, el señalamiento y la represión. Se argumenta que la libertad de las personas detenidas en el marco del estallido social es una urgencia y un indicador de que en la democracia todos caben.

Ante la postura reaccionaria del Congreso, se insta a la sociedad a movilizarse y ser consciente de sí misma. Se exige al poder ejecutivo asumir la responsabilidad histórica y liderar acciones políticas y jurídicas que conduzcan a la liberación y absolución de los detenidos por su participación en el estallido.

En conclusión, el discurso muestra un firme apoyo a la liberación de aquellos que han sufrido juicios injustos y tratos crueles por defender la democracia con justicia social en Colombia.

Exigimos la liberación y absolución de todas las personas detenidas en el marco de las protestas. Su liberación es un acto de justicia y una indiscutible muestra del compromiso por la democracia en el país. Llevamos el peso de una generación que ha sido bautizada en medio de la violencia de nuestra historia. ¿No es acaso esto suficiente para la acción, para un pleno sentido de solidaridad?

Por una justicia plena, reparadora y transformadora: ¡Exigimos la libertad de las y los presos por la protesta!

Intervención de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

La fundación destaca que en Colombia la defensa de los derechos humanos es peligrosa, especialmente en contextos de protesta. Se mencionan las abrumadoras cifras de violaciones de derechos humanos contra manifestantes y las campañas de desprestigio dirigidas hacia ellos, lo que ha contribuido históricamente a la estigmatización y criminalización de la protesta pública.

Se critica la narrativa del “enemigo interno” y la falta de garantías para la protesta social, así como la criminalización sistemática de los manifestantes, lo cual afecta cualquier proceso de amnistía e indulto. Se resalta la preocupación por la persistencia de la victimización violenta por parte del Estado y la sociedad hacia quienes defienden los derechos humanos en contextos de movilización social.

El Comité de Solidaridad con los Presos Políticos denuncia las graves violaciones de derechos humanos durante las protestas y los efectos negativos del accionar del Estado, como la privación injusta de la libertad de jóvenes que demandan mejores condiciones de vida. Se enfatiza la urgencia de abordar los problemas relacionados con la alimentación, la salud, la dignidad humana y la unidad familiar en los centros penitenciarios.

Se mencionan casos de mal estado de los alimentos, escasez de medicamentos, falta de atención médica adecuada y retrasos en tratamientos especializados. También se señala el hacinamiento, la violencia sexual, la demora en los procesos judiciales y la falta de diálogo y concertación para mejorar las condiciones de reclusión y garantizar los derechos de las personas privadas de libertad.

El Comité propone la incorporación de un Mecanismo de Prevención de la Tortura y enfatiza la necesidad de reformas que garanticen plenamente el derecho a la salud física y mental de las personas privadas de libertad. Se muestra preocupación por un proceso de amnistía e indulto que no tenga en cuenta estas demandas y no mejore las condiciones en los establecimientos penitenciarios.

En conclusión, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos respalda un proyecto integral e igualitario que considere el derecho y la dignidad humana de las personas privadas de libertad, especialmente aquellas involucradas en protestas. También se insta a las autoridades a resolver las demandas planteadas y a mejorar las condiciones en los centros penitenciarios.

12. CONCLUSIÓN

Esta iniciativa legislativa tiene sustento constitucional 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.

Además, con la aprobación de este proyecto de ley el Estado colombiano avanzaría de manera significativa en la protección del derecho a la protesta. En este sentido los instrumentos normativos propuestos beneficiarán 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 éstos siempre que cumplan con condiciones de razonabilidad y proporcionalidad²⁰.

Por último, es importante señalar que 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.

13. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los*

ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...).*


Sobre el asunto la sala plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera un beneficio para los congresistas que participen en su discusión y votación. Se trata de una reforma a la Constitución que se aplica a la institución del Congreso de la República.


EDUARDO SARMIENTO HIDALGO
 Representante a la Cámara por Cundinamarca


ALIRIO URIBE MUÑOZ
 Representante a la Cámara por Bogotá


JORGE ANDRÉS CANCEMANCE
 Representante a la Cámara por el Putumayo
 Pacto Histórico


LEYLA RINCÓN TRUJILLO
 Representante a la Cámara por Huila


JORGE HERNAN BASTIDAS
 Representante a la Cámara por Cauca


JAEL QUIROGA CARRILLO
 Senadora de la República
 Pacto Histórico- UP


ETNA ZAMORA ARGOTE CALDERÓN
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Pacto Histórico PDA


DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
 Representante a la Cámara por Antioquia


AIDA MARINA QUILCUE VIVAS
 Senadora de la República
 Circunscripción Especial Indígena


GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN
 Representante a la Cámara por el Meta
 Pacto Histórico - PDA

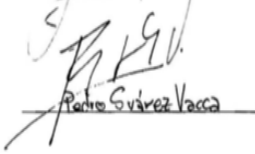
²⁰ Sentencia C-007/18, Corte Constitucional.


Cristóbal Cascedo


Alejandro Osorio


MARY ANNE ANDREA PERDOMO
Representante por Santander
Pacto Histórico

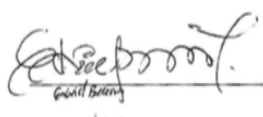

NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ
Representante a la Cámara Circunscripción
Especial indígena Mais

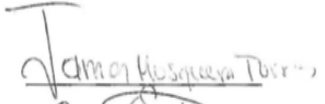

Pedro Suárez Varca


Herminio Landínez

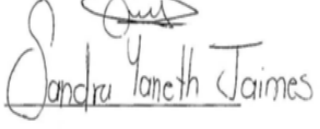

Carmen Felisa Ramírez Boscán
Circunscripción Especial Internacional


GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República

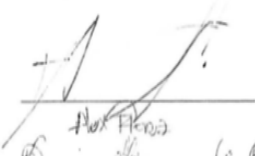

Gabriel Berrío

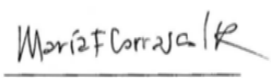

James Higuera Torres

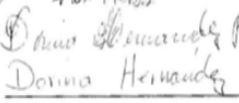

Yolanda Castiño

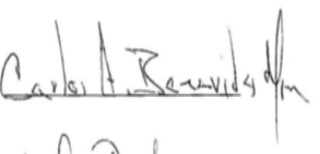

Sandra Yaneth Jaimes

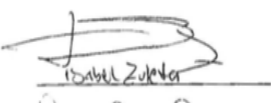

ERMES EVELIO PETE VIVAS
Representante a la Cámara por Cauca

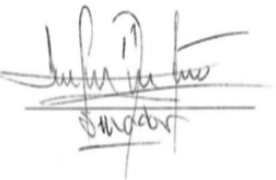

Doris Hernández P


Moritz F. Corraja


Dorina Hernández


Carlos A. Rendón


Isabel Zúñiga


Juan Pablo


A. López

CONTENIDO

Gaceta número 1680 - Martes, 28 de noviembre de 2023
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de Ley número 308 de 2023 Cámara, por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones.		1
Proyecto de Ley número 310 de 2023 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones transitorias de amnistía e indulto en relación con la protesta social.		8