



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 918

Bogotá, D. C., miércoles, 30 de noviembre de 2011

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2011 SENADO

por la cual la Nación al cumplirse los 470 años de fundación se asocia y rinde homenaje al municipio de Ramiriquí en el Departamento de Boyacá en reconocimiento a su fundador José Ignacio de Márquez, primer Presidente Civil de la República de Colombia.

Bogotá, D. C., noviembre de 2011

Doctora

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE

Presidenta Comisión Segunda Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 124 de 2011 Senado**, por la cual la Nación al cumplirse los 470 años de fundación se asocia y rinde homenaje al municipio de Ramiriquí en el Departamento de Boyacá en reconocimiento a su fundador José Ignacio de Márquez, primer Presidente Civil de la República de Colombia.

Señora Presidenta:

En cumplimiento de la honrosa designación que me fue encomendada, presento el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

ANTECEDENTES

El proyecto de ley de la referencia fue radicado por el honorable senador Jorge Eliécer Guevara el 8 de septiembre de 2011 ante la Secretaría General del Senado de la República, le fue asignado el

número 124 de 2011 Senado y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 688 del 16 de septiembre del presente año.

PROPÓSITO DEL PROYECTO

El propósito del proyecto de ley es que la Nación se asocie a la conmemoración y rinda público homenaje al municipio de Ramiriquí en el departamento de Boyacá, con motivo de la celebración de los 470 años de su fundación en el año 2011, y exalte la memoria de su fundador, don José Ignacio de Márquez, primer Presidente Civil de la República de Colombia, como también, la inclusión de unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación para la construcción del parque del municipio de Ramiriquí y para la reparación, mantenimiento y conservación de la Casa Cultural del municipio.

FUNDAMENTOS LEGALES, CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES

La presente iniciativa parlamentaria es coherente con el numeral 15 del artículo 150 superior que faculta al Congreso de la República para expedir leyes de honores. Así mismo, se fundamenta en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, sobre la competencia de las Comisiones Segundas Constitucionales del Congreso para el estudio y trámite de este tipo de iniciativas legislativas.

Como en el proyecto de ley, materia de esta ponencia, se autoriza al Gobierno Nacional para incluir unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación es necesario observar algunos pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional al respecto como lo manifestado a través de la Sentencia C-486-02:

“Esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Con-

greso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexequible, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente –en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta– para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, caso en el cual es perfectamente legítima”.

Así mismo manifiesta la Corte:

“En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto el Gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así, y en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyectos inherentes al Estado, atribución que sólo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte, la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (artículos 349 y 351).¹

En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (artículo 154 ídem). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, sólo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2° del artículo 345 de la Carta. El Ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento”².

Al hacerlo, el Congreso ejerce una función propia (artículo 150 numeral 15 C. P.) que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incólumes la facultad del legislador para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11 C. P.), la imposibilidad de hacer en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 C. P.), y la necesidad de incluir en la Ley de Apropiaciones partidas que correspondan a un gasto decretado conforme ley anterior (artículo 346 C. P.). También se preservan las atribuciones del Gobierno Nacional en materia de hacienda pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiaciones que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 C. P.)³.

Hay claridad meridiana, de acuerdo a los pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional, que la acción de autorizar es diferente a la acción de ordenar las transferencias al Presupuesto General de la Nación, pues el Congreso sólo está habilitado para autorizar, reservándose a la potestad discrecional del Ejecutivo la decisión de incluir o no los gastos autorizados.

De otra parte, es importante destacar que además de los requisitos establecidos por la Constitución para su aprobación, el ordenamiento jurídico consagra un requisito más, estipulado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, consistente en el análisis del impacto fiscal que debe tener toda norma aprobada, el cual deberá incluirse en la exposición de motivos y en las ponencias respectivas. La misma ley establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, durante el respectivo trámite de las iniciativas en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente al proyecto. Esta intervención obedece a un deber de colaboración por parte del Ejecutivo, quien estipulará el impacto fiscal que corresponda a la iniciativa en debate. De acuerdo con la Corte Constitucional, la no existencia de este requisito no genera ningún vicio de procedimiento en el trámite legislativo. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-315 de 2008, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño, precisó:

“Del precedente transcrito pueden sintetizarse las siguientes reglas, en cuanto al contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal al interior de los proyectos de ley:

Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el conte-

¹ Corte Constitucional, Sentencias C-490 de 1994, C-360 de 1996, C-3424 de 1997, C-325 de 1997 y C-197 de 1998.

² Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1998.

³ Sentencia C-490 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

nido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”⁴.

CONSIDERACIONES GENERALES

El área que hoy corresponde al municipio de Ramiriquí, estaba ocupada por los muiscas de la familia lingüística Chibcha, quienes habitaron todo el territorio cundiboyacense, forjando una civilización creativa, pacífica y espiritual, de la cual queda su complejo y significativo ciclo mítico legendario, sus aportes lingüísticos, artesanales, religiosos y ese amor entrañado por la naturaleza. Con el paso del tiempo, a estas tierras llegaron los españoles, quienes ejercieron importante presión sobre las costumbres, terrenos y riquezas de los habitantes muiscas hasta apoderarse totalmente de los resguardos indígenas. Su organización político-administrativa data del año

1541 cuando se fundó la aldea de Ramiriquí en la colina que hoy ocupa; para el año de 1543 fue erigido como municipio.

Existen diversas definiciones de la palabra indígena Ramiriquí, algunas de ellas: kamikiki que traduce “vuestro cercado de pasto”. Rumirraqui significa tierra blanca. Término introducido en los escritos del historiador Ramón C. Correa, sin embargo, en ningún documento antiguo aparece este vocablo lo cual da a entender que es una tergiversación de Ramirique y no al contrario como se creía. José Domingo Arias Bernal decía que en nativo Ramiriquí significa “la tierra roja donde se fabricó el primer hombre”. Acosta Ortégón afirma que Ramiriquí es una diversificación de chamichi-qui o “vuestro varón sagrado”.

Por la forma como lo emplea Rodríguez Freyle en el carnero: “el ramiriquí de Tunja” da a entender que era un sinónimo de príncipe o autoridad y se le adjudicaba solamente al señor de los caciques.

En alguno de los aportes de la mitología se encuentra que Ramirique era el hijo mayor de Faravita, señora que forjó el imperio Chibcha, fue fecundada por el sol y tuvo como hijos a Suamox, el religioso; a Tundama, el comerciante; a Quirrinza el agricultor.

LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DEL MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ

El municipio de Ramiriquí se encuentra localizado en la parte central de la República de Colombia, al sur del departamento de Boyacá, sobre la cordillera oriental, al suroeste de la ciudad de Tunja. El Municipio se ubica a 5° 24” de latitud norte y 73°20” de longitud con respecto al Meridiano de Greenwich. Dista de Tunja 27 kilómetros y de Bogotá 140 kilómetros. Su territorio se distribuye entre los 2.100 y los 3.200 msnm.

La población está situada en una pintoresca meseta con una pendiente inclinada hacia el río Guayas. En general, la geografía de Ramiriquí presenta una conformación geomorfológica donde predominan los suelos de vertiente, abundantes bosques, fuertes pendientes, suelos superficiales, frágiles y de baja fertilidad.

POBLACIÓN

El municipio, según censo de DANE realizado en el 2005, posee actualmente una población de 10.789 habitantes, de los cuales 3.379 están ubicados en el área urbana y los demás en el área rural, distribuidos en las 24 veredas que posee el municipio.

COSTUMBRES

Predomina la cultura campesina, cuyas costumbres conservan rasgos característicos de la cultura indígena entre las cuales cabe enumerar algunas prácticas religiosas, medicinales, alimentarias y de entretenimiento. El uso de las hierbas como práctica curativa, algunos ritos y fiestas, la presencia de sobanderos y el juego de tejo, entre otros.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-315 de 2008, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.

DIVISIÓN POLÍTICA

El municipio se extiende a lo largo de 121,67 kilómetros cuadrados, que comprenden sus 24 veredas y el casco urbano. Las veredas son: Rosal, Potreros, Pabellón, Peñas, Santana, Resguardo Alto, Resguardo Bajo, Faravita, Caicedos, Romazal, Santuario, Fernández, Fragua, Gachacavita, Naguata, Hervideros, Común, Pantano Largo, Guacamayas, Farquentá, Escobal, Hortigal, Chuscal y Guayabal. Dentro del territorio de Ramiriquí se encuentran los centros poblados de Fátima en la vereda Guayabal y San Antonio en la vereda Chuscal que otrora fueron inspecciones de policía.

LÍMITES

Ramiriquí limita al sur con Chinavita y Zetaquirá, por el norte con Soracá y Boyacá, por el oriente con Zetaquirá, Rondón y Ciénega y por el occidente con Jenesano y Tibaná.

ECONOMÍA

Ramiriquí es una de las principales despensas agrícolas de Boyacá. Sus productos surten mercados de Bogotá, Bucaramanga, Tunja, Sogamoso y algunos municipios de Casanare. Sus tierras producen cultivos transitorios como papa, arveja, fríjol, arracacha, maíz, hortalizas; frutales como uchuva, gulupa, feijoa, tomate de árbol, durazno, manzana, ciruelo y pera principalmente. Es significativa la producción pecuaria donde se destaca la ganadería bovina doble propósito, la porcicultura, la piscicultura y algunas especies menores como la avicultura, la cunicultura y la cotornicultura. En la industria se destacan talleres de muebles en madera, ornamentación metálica, mecánica automotriz, electricidad, latonería y pintura. El transporte es otro de los dinamizadores fuertes de la economía local al igual que el empleo público y los talleres de artesanías.

GASTRONOMÍA

La arepa de maíz y cuajada es el producto gastronómico insignia del municipio. Se destacan otros platos como el mute, los jutes o mazorcas de agua, las mogollas de dos pisos, las colaciones, los postres, el mute, el caldo de jeta con arveja, la fritanga, los chicharrones de cerdo, la trucha, el pollo campesino, la mazamorra chiquita y de mazorca, las habas y el maíz tostado, el turrún (mezcla de siete granos con panela, cacao y clavos); las bebidas populares como la chicha y el guarapo.

ARTESANÍAS

En Ramiriquí se producen artesanías en fique, lana de oveja, paja blanca, gaita, y madera, entre otros materiales.

ATRATIVOS TURÍSTICOS

Atractivos religiosos

Templo parroquial, Capilla del Buen Consejo, El Humilladero, Capilla de San Antonio, Capilla de Fátima, Alto de la Cruz, Viacrucis del Alto de la Cruz, Capilla de los Tunos, Monumento a la Vir-

gen del Carmen en Puente Camacho, Monumento al Sagrado Corazón, Monumento a la Virgen de Fátima.

Atractivos naturales

Cascada de Agua Blanca, Aguas azufradas (hervideros), Páramo de Bijagual, río Guayas, quebrada Agua Blanca, río Fusavita.

Atractivos culturales

Los Jeroglíficos, Monolitos precolombinos, Cueva de las Guacamayas, La Cueva del Diablo (Guayas), Cementerio, Portifinistrin, Casa donde nació José Ignacio de Márquez y estatua, Parque principal, Piedra de Bolívar, Murales Pedro Ávila, Piedra vereda Santana, Caserío de Fátima, Caserío de San Antonio, Puente de madera jeroglíficos, Cárcel del circuito, Ancianato Divino Niño, Hospital San Vicente, Club social.

Fiestas religiosas

Fiesta de Reyes, Fiesta de San Isidro, Fiesta del Señor de los Alabastros, Semana Santa, Fiesta de San Pedro y San Pablo, Fiesta de la Virgen del Carmen, Fiesta del Corpus Cristi, Fiesta de Nuestra Señora de Chiquinquirá, Fiesta de la Inmaculada, Novena de Aguinaldos.

Eventos culturales

Fiesta de San Pedro en Ramiriquí, Concierto Nacional, Festival de Cometas, Concurso departamental de Declamación "El Verso de Oro", Festival del Sorbo y la Arepa, Ferias y fiestas.

FUNDACIÓN DE RAMIRIQUÍ

El último cacique de gacha llamado Ramirique fue bautizado por los doctrineros como Felipe Ramiriquí. Este acto tuvo lugar en una planicie escogida de antemano para reunir a todos los indígenas de la comarca y bautizarlos haciéndoles olvidar sus prácticas idolátricas y sus sangrientos ritos religiosos. El memorable acto fue celebrado en plena navidad de 1541, presidido por los reverendos Fray Pedro Durán y Diego de Mancera, doctrineros que vinieron después de la jornada conquistadora. Allí oficiaron una misa campal con festividades navideñas lo que produjo alegría a los concurrentes. Esos sacerdotes quisieron honrar el lugar en el cual habían bautizado a tanta gente fundando una nueva población y dándole el nombre de cacique, dueño y señor de aquellas tierras.

En este nuevo caserío hicieron construir una capilla de bahareque y paja y ordenaron que los indios de la región debieran levantar sus viviendas en aquel sitio. Realmente el cacique, sus capitanes e indios siguieron viviendo en gacha y el pueblo recién fundado no pasó de ser un lugar de referencia con unas cuántas casuchas insignificantes.

Habría desaparecido a no ser de los encomenderos, quienes construyeron sus viviendas en el punto que habían elegido los curas doctrineros y sobrevivió, pues con ellos vinieron a vivir sus familiares, amigos, mestizos e indios.

COMERCIO EN RAMIRIQUÍ

El municipio progresó muy lentamente en tiempos de la colonia y hasta finales del siglo XIX, incluso podría decirse que hasta mediados del siglo XX, pero a partir de esa década se abrieron tiendas de chicha y guarapo. En Ramiriquí había un mayorista, el cual, en grandes toneladas manda batir el guarapo y la chicha cada tres días distribuyéndolo luego. Con las guaraperías vinieron luego las primeras tiendas de víveres donde se vendían distintas cosas de necesidad básica.

A partir de 1960 el comercio comenzó a desarrollarse aceleradamente abriéndose graneros, droguerías, panaderías, almacenes de ropa y telas, misceláneas, cafeterías, salones de juego e incluso tabernas y discotecas. Hoy vemos industrias como la ornamentación, el arreglo y pintura de carros, y muchos otros negocios que hacen parte de la economía de Ramiriquí. Como bien nos podemos dar cuenta que el comercio nace a partir de la fabricación de la chicha, a continuación presentaremos una pequeña reseña de la chicha.

JOSÉ IGNACIO DE MÁRQUEZ

Hacía muchos años que la familia Márquez vivía en estas tierras y en las que hoy pertenecen a Jenesano; era gente pudiente y muy importante. Don José Ignacio de Márquez, quien residía en Somondoco contrajo matrimonio con doña Manuela Castañeda, la cual tenía también sus familias en estas tierras. De este noble hogar nació don José Gregorio, según consta en las actas de bautizo que reposan en archivo parroquial de esta localidad. Con el tiempo se hicieron novios bajo consentimiento de don Fernando Barreto y doña Luciano Sánchez, días más tarde contrajeron nupcias. Con su esposa se radicó en Ramiriquí donde se desempeñó como alcalde por varios periodos y allí nacieron sus hijos Manuel, Ana María, José Ignacio, Excequiela, Ana Joaquina, José María, Jacobo, Fernando, Manuel, María Manuela, María Asunción, Francisco León y María de la Paz. De ellos murieron: Jacobo, José María, Fernando, Manuel y María Manuela.

Su cuarto hijo bautizado con el nombre de José Ignacio, nació el 9 de septiembre de 1793, sus primeros años los pasó en compañía de sus padres, en la casa ubicada en el parque principal, y en la cual hay una placa que conmemora este suceso. Desde su infancia se mostró muy inteligente, por eso sus padres le enseñaron las primeras letras asesorado por el párroco Fernando Sarmiento. Al cumplir los diez años fue llevado a Santa Fe para que allí continuara sus estudios en el colegio de San Bartolomé, que era uno de los principales del país. Conoció a personajes importantes como Nicolás Cuervo, García Rovira, Joaquín Gutiérrez, e Ignacio Herrera.

El 2 de noviembre de 1807 vistió la beca de colegial de San Bartolomé en Bogotá; recibió el grado de bachiller el 4 de enero de 1813 terminando sus estudios de derecho en los años siguientes. En

1817 pidió a la real audiencia ser admitido como abogado. Presentó examen ante el virrey, presidente y oidores, quienes le otorgaron el título de doctor el 16 de julio de 1817. El 10 y 11 de agosto de 1819 entraron a Santa Fe los ejércitos libertadores que habían triunfado contra los españoles en el puente de Boyacá. Bolívar creó la Suprema Corte de Justicia, por decreto el 15 de septiembre de 1819, nombrando a José Ignacio de Márquez Ministro Fiscal del ramo de Hacienda. El 6 de mayo de 1821 se reunió en la Villa del Rosario de Cúcuta el primer Congreso Nacional de Colombia. Márquez asistió como diputado elegido por la provincia de Tunja, destacándose como elocuente orador. Esa fue una de las principales razones para ser elegido como Presidente de Congreso de Cúcuta. Cuando se clausuró retornó a Bogotá para seguir ascendiendo en su carrera política.

Dio posesión al libertador como presidente de Colombia y vicepresidente a Santander. En ambas ocasiones hizo gala de sus dotes de orador. En el año 1827 se casó con la distinguida dama doña María Antonia del Castillo Vargas Machuca, hija de los marqueses de Surba y Bonza, en la hacienda de Soconsuca, en Sotaquirá. De dicha unión nacieron dos hermosas hijas que le dieron por nietos a los señores Luis Augusto, Carlos y Emilio Cuervo Márquez y a los señores Campuzano Márquez, no dejando hombres que prolongaran el apellido.

El Libertador lo nombró prefecto en Cundinamarca en 1830. Luego presidió la Convención de Ocaña y asistió al Congreso Admirable. En el mismo año fue Ministro de Hacienda. Asistió a la Convención Granadina celebrada el 20 de octubre de 1831 representando como diputado a la Provincia de Tunja, allí fue elegido Presidente provisorio de la misma y como tal firmó la ley fundamental de la Nueva Granada. En 1832 la Convención de Granadina eligió al General Francisco de Paula Santander como Presidente de la República y al doctor José Ignacio de Márquez como Vicepresidente. Por ausencia de Santander, Márquez asumió la Presidencia durante 8 meses y fue el Primer Presidente Civil de Colombia. Procedió a organizar la República. El Congreso ratificó los nombramientos el 9 de marzo de 1833, luego volvió a reemplazar a Santander en 1835.

En 1837 Márquez fue elegido Presidente de la República por el Congreso triunfando sobre José María Obando y Vicente Azuero y gobernó desde el 1° de abril de 1837 hasta 1841.

En 1842 fue elegido Congresista, en 1849 Presidente del Congreso. Ministro de Gobierno en la administración de Mosquera, magistrado de la Corte Suprema de Justicia y Presidente del Consejo de Estado. Sus últimos años los dedicó a la enseñanza, murió en Bogotá el 1° de marzo de 1880.

EL PENSAMIENTO CIVILISTA Y DEMOCRÁTICO DE JOSÉ IGNACIO DE MÁRQUEZ

Uno de los pensamientos histórico-políticos más sobresalientes de Colombia a través de su evolución cultural, son las ideas civilistas, federalistas, democráticas y legalistas de José Ignacio de Márquez que se enfrentaron en poder despótico de los caudillos militares de la época. Márquez formó parte del equipo civilista de los “togados” el cual dirigió sus principios hacia la construcción de un Estado Nacional nuevo y republicano, democrático, legalista, libre, con profunda “conciencia civilista”, y organizado respetando la Constitución y las leyes en defensa del “estado de derecho”, sin presidentes vitalicios ni monarquías. Este grupo civilista se opuso a la dictadura del libertador Simón Bolívar y a los intentos dictatoriales de los caudillos militares de Rafael Urdaneta, Tomás Cipriano de Mosquera y José María Melo. Estos principios marcaron el estilo civilista de los colombianos en el ámbito hispanoamericano.

COLEGIO JOSÉ IGNACIO DE MÁRQUEZ

Desde años atrás venía funcionando la normal femenina Santa Inés (sus instalaciones funcionaban en el actual ancianato de la ciudad) y además de tener numerosos alumnos poseía un internado de excelente calidad. En este colegio regentado por monjas, estudiaban niñas de otras poblaciones y tenía fama a nivel departamental. Bajo la administración del doctor Gustavo Romero Hernández y Álvaro Ruiz Corredor, como secretario de educación se firmó la ordenanza número 14 de noviembre de 1962, la cual establece que en la ciudad de Ramiriquí un instituto de enseñanza técnica para varones, correspondiente al ciclo de artes, oficios y metodología industrial.

Esta ordenanza dice que el establecimiento debe llevar el nombre de Instituto Industrial Ignacio de Márquez, en honor al estadista hijo ilustre de Ramiriquí y presidente civil de Colombia. Durante la misma administración el Decreto 843 de diciembre 14 de 1962 reglamentó la ordenanza 14 de la asamblea, por medio de la cual se crea en Ramiriquí la escuela industrial José Ignacio de Márquez, cuyas labores comenzarían en enero de 1963 contando con 23 alumnos con los dos últimos años de enseñanza primaria y el primero de enseñanza primaria industrial. De esta manera confiere un auxilio al municipio de Ramiriquí con la suma de cincuenta mil pesos (50.000,00) con destino al acondicionamiento y dotación del edificio donde funcionara el establecimiento.

En 1967 la administración del gobernador Eduardo Vega Franco y Alberto Duarte Moreno, como secretario de educación, fueron fusionados los establecimientos normal femenina Santa Inés y la escuela industrial José Ignacio de Márquez, por

Decreto 0012 de enero 12 del mismo año. A partir de 1975 el instituto confiere el título de bachiller técnico industrial, en las especialidades de dibujo, mecánica, metalistería, fundición y electricidad a un grupo de estudiantes que alcanzó a cumplir con el pènsun académico. A partir de 1978 se confirmó el título de bachiller académico. En 1982, mediante la Resolución número 032 Pedro Ignacio Correa Gómez, rector del Instituto Integrado resuelve que debe adoptarse la bandera como símbolo institucional en los cuales se encuentra resumida la filosofía de la institución; de igual manera el escudo que desde sus inicios como escuela industrial se adoptó, pero no oficialmente hasta 1973 en el que se representan las diferentes especialidades, el movimiento permanente del alumno hacia la superación, la ciencia y cultura.

En 1989 con motivo del día del colegio mediante Resolución 010 se adoptó la letra y partitura musical del himno oficial del instituto, creados por el ingeniero Gabriel Granados Calderón coordinador de talleres del mismo, en el que menciona quiénes somos, el lema y para qué funciona el colegio, nuestra forma de actuar, y los elementos que nos dan aliento para luchar por un ideal.

A partir de 1994, el colegio inicia la adopción de nuevas estrategias para que los alumnos realicen su educación básica hasta noveno grado y ofrece opciones para la educación media técnica con las especialidades anteriores y una nueva: la de computadores. Así mismo, en el bachillerato académico las opciones de ciencias naturales y la de humanidades. En el año 2002 se suprimen las especialidades de fundición y dibujo técnico y se establecen las modalidades de Mercadeo y Medio Ambiente.

Con la reforma educativa que incluyó la fusión de establecimientos educativos, el colegio tomó el nombre de Institución Educativa José Ignacio de Márquez y a esta se incorporaron los establecimientos de primaria urbanos y algunos del sector rural.

MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY

El título del proyecto quedará así:

“Por la cual la Nación al cumplirse los 470 años de fundación se asocia a la conmemoración y rinde homenaje al municipio de Ramiriquí en el departamento de Boyacá en reconocimiento a su fundador José Ignacio de Márquez, primer Presidente Civil de la República de Colombia”.

El artículo 2° quedará de la siguiente forma:

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya dentro de los siguientes Presupuestos Generales de la Nación las partidas que se requieran para la ejecución de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Ramiriquí en el departamento de Boyacá:

- Construcción del parque del municipio de Ramiriquí.

- Reparación, mantenimiento y conservación de la casa cultural del municipio de Ramiriquí.

El artículo 3° se suprime, en consecuencia el artículo 4° quedará de 3°, así:

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones expuestas solicito a los honorables Senadores, miembros de la Comisión Segunda Constitucional, dar primer debate al **Proyecto de ley número 124 de 2011 Senado**, por la cual la Nación al cumplirse los 470 años de fundación se asocia a la conmemoración y rinde homenaje al municipio de Ramiriquí en el Departamento de Boyacá en reconocimiento a su fundador José Ignacio de Márquez, primer Presidente Civil de la República de Colombia.

Édgar Espíndola Niño,
Senador Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2011 SENADO

por la cual la Nación al cumplirse los 470 años de fundación se asocia a la conmemoración y rinde homenaje al municipio de Ramiriquí en el Departamento de Boyacá en reconocimiento a su fundador José Ignacio de Márquez, primer Presidente Civil de la República de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Ramiriquí en el departamento de Boyacá, con motivo de la celebración de los 470 años de su fundación en el año 2011, y exalta la memoria de su fundador, don José Ignacio de Márquez, primer Presidente Civil de la República de Colombia.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya dentro de los siguientes Presupuestos Generales de la Nación las partidas que se requieran para la ejecución de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Ramiriquí en el departamento de Boyacá:

- Construcción del parque del municipio de Ramiriquí.

- Reparación, mantenimiento y conservación de la casa cultural del municipio de Ramiriquí.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Édgar Espíndola Niño,
Senador Ponente.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2011 SENADO

por la cual se Aprueba la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961.

Bogotá, D. C., noviembre 29 de 2011

Honorable Senador

JUAN MANUEL CORZO

Presidente Senado de la República

Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República me permito rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 109 de 2011**, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961.

Me corresponde el honor por designación de la Mesa Directiva de la Comisión de Relaciones Internacionales, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional, presentar a consideración la ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 109 de 2011 Senado**, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961.

I. Introducción y antecedentes de la Convención:

Colombia en las últimas décadas ha establecido un importante marco de respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos a partir de la incorporación de múltiples instrumentos del orden universal e interamericano en el orden interno, reforzado a través del bloque de constitucionalidad, es así como Colombia hace parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos y sus cinco componentes básicos, así como de los diferentes instrumentos, mecanismos y órganos de supervisión de los diferentes tratados de Derechos Humanos, de la Convención Americana de Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables del sistema interamericano. Colombia ha incorporado a su orden interno pactos, tratados, protocolos, convenciones, procedentes de diferentes órganos subsidiarios y autónomos del sistema de las Naciones Unidas como la OIT, asimismo hace parte de los principales instrumentos constitutivos del marco normativo del Derecho Internacional Humanitario y del actual Derecho Penal Internacional con la ratificación

del Estatuto de Roma. Colombia, también hace parte de otros instrumentos internacionales que se han incorporado al derecho internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario y por ende al orden interno, por la vía del derecho consuetudinario y de manera permanente a través de sus organismos jurisdiccionales y las prácticas administrativas de los diferentes órganos de gobierno y de Estado de las múltiples recomendaciones de los diferentes órganos de supervisión de los tratados antes mencionados, tanto del orden universal como interamericano.

El mayor logro de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos es la creación de un cuerpo de normas internacionales como resultado de muchos años de labor normativa internacional. El pilar en que se funda este *habeas iuris* internacional es la **Carta Internacional de Derechos Humanos** con las cinco partes que la componen: la Carta de la ONU, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Pese a que cada tratado es distinto e independiente, los tratados se complementan entre sí porque tienen en común un conjunto de principios. Cada uno incluye explícita e implícitamente los principios fundamentales de:

1. No discriminación e igualdad.
2. La protección efectiva contra las violaciones de los derechos.
3. La protección especial para los grupos especialmente vulnerables.
4. Una interpretación del ser humano como participante activo y entendido en la vida pública del Estado en el que reside y en las decisiones que le afecten, y no un objeto pasivo de las decisiones de las autoridades.
5. Los derechos son interdependientes, se interrelacionan y se refuerzan mutuamente, con el resultado de que ningún derecho se puede disfrutar de forma aislada, sino que ese disfrute depende del goce de todos los demás derechos.
6. Esta interdependencia es una de las razones para que los órganos creados en virtud de tratados de Derechos Humanos elaboren un enfoque más coordinado de sus actividades, en particular alentando a los Estados a considerar la aplicación de las disposiciones de todos los tratados como parte de un solo objetivo.

Los tratados en su conjunto establecen unas normas que le son comunes, una serie de obligaciones primarias a los Estados como son el respeto, la protección y garantía de los derechos; la obligación de adoptar las medidas necesarias con el fin de armonizar sus normas internas a los estándares internacionales establecidos en los correspondientes tratados de Derechos Humanos; y, las obligaciones secundarias de prevenir razonable-

mente las violaciones de DD.HH. y de investigar, juzgar, sancionar y hacer efectivas las sanciones a los responsables de las violaciones.

La Carta Internacional de Derechos Humanos se ha ido reforzando a través de diversos instrumentos universales y regionales de Derechos Humanos tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional contra la Discriminación Racial, la Convención Internacional contra todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990.

Debido a la magnitud del fenómeno de las migraciones, y por ser la persona humana el fin supremo de la sociedad y la piedra angular de un Estado social y democrático de derecho, se han proferido en el marco del derecho internacional un número significativo de instrumentos que buscan respetar los Derechos Humanos de los migrantes, personas en situación de vulnerabilidad, garantizando su libre y pleno ejercicio; tratados estos que generan al Estado un efecto vinculante al ser Parte de ellos, adquiriendo este el compromiso de adoptar las *medidas* que sean necesarias para cumplir con las obligaciones internacionales derivadas de aquellos.

En el marco del sistema universal de los Derechos Humanos se han adoptado importantes instrumentos de amparo a los Derechos Humanos de los migrantes que podemos clasificar en tres grupos:

i) La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, cuyo objetivo esencial es que todos los trabajadores migratorios puedan gozar de sus Derechos Humanos independientemente de su situación jurídica;

ii) El Protocolo Adicional contra el tráfico ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, denominada como la Convención de Palermo y las Convenciones sobre la esclavitud; y

iii) El Convenio sobre la inspección de los Emigrantes, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, la Recomendación sobre las Estadísticas de Migraciones, la Recomendación sobre la Protección de los Emigrantes a bordo de buques, **la Convención sobre el estatuto de los apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia.**

En el Sistema regional de la Organización de los Estados Americanos [OEA], se tienen importantes instrumentos de Derechos Humanos vinculantes, no vinculantes y de *ius cogens* para el

Estado colombiano como La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.

Igualmente, en la Organización Internacional del Trabajo [OIT] se ha aprobado otros instrumentos internacionales tales como: el Convenio Relativo a los Trabajadores Migrantes (N. 97), el Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes (N. 143) la Recomendación sobre los Trabajadores Migrantes (N. 86), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (N. 151), el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (N. 29) y el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (N. 105); los cuales tienen como objetivo que los Estados que lo ratifiquen apliquen a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable al que empleen a sus propios nacionales en lo que se refiere a una amplia serie de leyes y reglamentos sobre la vida laboral, exhortándolos a la adopción de una política que garantice la igualdad de trato en cuestiones como el empleo y la ocupación, la seguridad social y los derechos sindicales y culturales. El Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes (N. 48), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (N. 61), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (N. 62), la Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (N. 100) y el Acuerdo tipo sobre las migraciones temporales y permanentes de trabajadores, con inclusión de la migración de refugiados y personas desplazadas.

Adicionalmente a este conjunto de instrumentos, el sistema de Naciones Unidas ha proferido una serie de resoluciones en el marco de sus asambleas generales exhortando a los Estados a adoptar una serie de recomendaciones para la formulación de política de respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos de los migrantes en los Estados Parte.

La Declaración Universal de Derechos Humanos afirma en su artículo 15 que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad”, reconociendo así la importancia jurídica y práctica de la nacionalidad para el disfrute de los Derechos Humanos. Por lo tanto, los Gobiernos deben trabajar para garantizar que todas las personas tengan una nacionalidad. En el marco de las obligaciones primarias de los Estados en virtud de los tratados de Derechos Humanos, la legislación interna debe ser coherente con los principios de la legislación internacional.

A pesar de esta y otras disposiciones del derecho internacional de los Derechos Humanos, muchas personas nunca adquieren una nacionalidad o son privadas de ella. El derecho internacional siempre ha reconocido la amplia potestad de los Estados a la hora de definir las condiciones para obtener la nacionalidad. La nacionalidad ha sido reconocida como un derecho humano básico el cual se encuentra en diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos tales como:

Artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948, artículo 19 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), artículo 24 (3) del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos de 1966 y artículo 7° de la Convención sobre los Derechos del niño.

Existen diferentes circunstancias que pueden dar lugar a la aparición de la apatridia. Las más frecuentes son: conflicto de ley entre países sobre nacionalidad, transferencia de territorio o soberanía, legislación relativa al matrimonio, estado de vulnerabilidad de los niños, por falta de registro al nacer, la falta de aplicación efectiva del jus solis y/o del jus sanguinis, niños abandonados, prácticas administrativas, discriminación, desnaturalización, renuncia y pérdida automática por imperio de la ley.

Es apátrida toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación. Esto puede ocurrir por renuncia, sin adquisición de una nueva nacionalidad o porque nunca la tuvo. Existen dos convenciones internacionales que legislan sobre los apátridas. Una se aprobó en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, con entrada en vigencia, en junio de 1960 sobre el Estatuto de los Apátridas, con vistas a mejorar su situación. Por ella se define al apátrida como toda persona a la que ningún Estado toma como destinataria de la aplicación de sus normas legales. La otra Convención se aprobó en la misma ciudad el 30 de agosto de 1961, con vigencia a partir de noviembre de 1975, para reducir los casos de apátridas por acuerdo entre Estados. Son diversas las causas de la apatridia como las legislaciones existentes en los países, las guerras, las persecuciones políticas y religiosas, las anexiones territoriales, o la desaparición del Estado de pertenencia. El apátrida es una persona sin derechos, ya que no es ni ciudadano ni extranjero.

La Convención de 1954 afirma que deben protegerse los derechos fundamentales de los apátridas y la Convención de 1961 creó un marco para evitar futuros casos de apatridia al obligar a los Estados a erradicarla y prevenirla mediante sus leyes y prácticas. Además de los dos tratados que se ocupan específicamente de la apatridia, han aparecido otros instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que articulan los principios que restringen la potestad de los Estados sobre cuestiones de nacionalidad.

Estos tratados han dotado de significado el alcance y el contenido del derecho a la nacionalidad y, en concreto, del derecho a no ser privado arbitrariamente de ella.

La Convención de 1954 sigue siendo el principal instrumento internacional que regula el estatuto de los apátridas que no son refugiados y garantiza que los apátridas disfruten sus Derechos Humanos sin discriminación. Proporciona a los apátridas un estatuto jurídico reconocido a nivel internacional, les ofrece acceso a documentos de viaje, documentos de identidad y otras formas básicas de documentación, y establece un marco común con normas mínimas de tratamiento para las personas apátridas. La adhesión a la Convención de 1954, por lo tanto, permite a los Estados demostrar su compromiso con los Derechos Humanos, dando acceso a los individuos a la protección y movilizándolo el apoyo internacional para que el Estado pueda afrontar adecuadamente la protección de los apátridas. (ACNUR)

II. Las Convenciones

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 comprende 42 artículos, divididos en seis capítulos: el primero corresponde a las disposiciones generales en el cual se establece la definición del término de apátrida, las obligaciones generales de los Estados, la prohibición de la discriminación, religión, derechos otorgados independientemente de la Convención, la expresión en las mismas circunstancias, la exención de reciprocidad, exención de medidas excepcionales, medidas provisionales, continuidad de la residencia y las marinas apátridas; el capítulo segundo regula lo relacionado a la condición jurídica, estatuto personal, bienes muebles e inmuebles, derechos de propiedad intelectual e industrial, derechos de asociación y acceso a los tribunales; el capítulo tercero se refiere a las actividades lucrativas, empleo remunerado, trabajo por cuenta propia y profesiones liberales; capítulo cuarto establece aspectos relacionados con el bienestar, racionamiento, vivienda, educación pública, asistencia pública y legislación del trabajo y seguros sociales; el capítulo quinto establece las medidas administrativas tales como la ayuda administrativa, libertad de circulación, documentos de identidad, documentos de viaje, gravámenes fiscales, transferencia de haberes, expulsión y naturalización; y finalmente el capítulo sexto regula las cláusulas finales referidas a información sobre leyes y reglamentos nacionales, solución de controversias, firma, ratificación y adhesión, cláusula de aplicación territorial, cláusula final, reservas, entrada en rigor, denuncia, revisión y notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas.

Brevemente, La Convención de 1954 reconoce la condición jurídica internacional de “apátrida”. El artículo 1° establece la definición de apátrida en el derecho internacional: una persona “que no sea considerada como nacional suyo por ningún Esta-

do, conforme a su legislación”. Esta definición es ahora reconocida como derecho internacional consuetudinario. Las personas que responden a esta definición están amparadas por ciertos derechos y deberes contenidos en la Convención de 1954. La Convención no se aplica a los llamados apátridas de facto para quienes no existe una definición universalmente aceptada en el derecho internacional. Sin embargo, los apátridas de facto tienen derecho a la protección en virtud del derecho internacional de los Derechos Humanos. Los apátridas refugiados están amparados por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y deben ser tratados de conformidad con el derecho internacional de los refugiados. (ACNUR).

Cuando algunas personas son excluidas, su apatridia las vuelve más vulnerables, debido a que carecen del vínculo de nacionalidad con un Estado, los apátridas necesitan atención y protección especial para garantizar que puedan ejercer sus derechos básicos. El ACNUR ha señalado que: “la apatridia es un problema legal de gran trascendencia humana puesto que provoca que las personas en esta situación carezcan de un marco que pueda ofrecerles los mínimos elementos que permitan satisfacer sus derechos (a la seguridad, salud, educación, etc.)”. Por lo menos, los mismos derechos que les otorga a sus ciudadanos en materia de: Libertad de practicar su religión y la educación religiosa de sus hijos, acceso a los Tribunales y un debido proceso legal, educación, cargas y gravámenes fiscales, derechos laborales, seguridad social, el mismo tratamiento que otorga los extranjeros en las cuestiones referidas a: derecho de asociación, derecho a un empleo remunerado, derecho a trabajar por cuenta propia, derecho a ejercer profesión liberal, derecho a la vivienda, Asimismo, se comprometen a: expedirles algún tipo de documento de identidad, expedirles documentos de viaje, no expulsarlos, a menos que existan razones de seguridad nacional o de orden público, facilitarles la adopción de alguna nacionalidad.

La Convención de 1954 se basa en un principio fundamental: ningún apátrida debe ser tratado peor que cualquier extranjero que posea una nacionalidad. Además, la Convención reconoce que los apátridas son más vulnerables que los demás extranjeros. Por ello, establece una serie de medidas especiales para los apátridas.

La Convención de 1954 garantiza a los apátridas el derecho a la asistencia administrativa (artículo 25), el derecho a documentos de identidad y de viaje (artículos 27 y 28) y los exime de los requisitos de reciprocidad (artículo 7°). Estas disposiciones hechas a medida están diseñadas para abordar las dificultades particulares que enfrentan los apátridas debido a que no tienen una nacionalidad, por ejemplo, proporcionándoles un documento de viaje reconocido mutuamente que haga las veces de un pasaporte. Estas cuestiones no están reguladas en otros instrumentos del derecho internacional y se encuentran entre los beneficios

legales básicos para los apátridas en virtud de la Convención de 1954. Teniendo en cuenta la difícil situación de los apátridas, la Convención estipula que deben ser tratados igual que los nacionales del Estado con respecto a ciertos derechos, como la libertad de religión o de educación primaria. (ACNUR).

La Convención usa un enfoque matizado, especificando que algunas garantías se aplican a todos los apátridas, mientras que otras están reservadas a los apátridas que se encuentran legalmente o que residen legalmente en el territorio. La Convención de 1954 hace eco de las normas de Derechos Humanos que figuran en otros instrumentos internacionales y proporciona orientación sobre cómo se han de aplicar esas normas en el caso de los apátridas. Según lo establecido en el artículo 2° de la Convención de 1954, todos los apátridas tienen el deber de obedecer las leyes y reglamentos del país en el que se encuentran. (ACNUR).

El disfrute de los derechos garantizados por la Convención de 1954 no equivale a la posesión de una nacionalidad. Es por esta razón que la Convención de 1954 solicita a los Estados que faciliten la naturalización (artículo 32) de los apátridas. (ACNUR).

La Convención de 1954 no establece un derecho de los apátridas de adquirir la nacionalidad de un Estado determinado. Sin embargo, debido a que los apátridas no tienen un Estado que los proteja, la Convención solicita a los Estados que faciliten la integración y la naturalización de los apátridas en la medida de lo posible, por ejemplo, acelerando los trámites de naturalización de los apátridas y reduciendo sus costos. (ACNUR).

Con el fin de garantizar que los derechos previstos en la Convención se extienden a los apátridas, los Estados deben poder identificar a los apátridas mediante procedimientos adecuados. La Convención de 1954 no establece un procedimiento especial para determinar que una persona es apátrida. Sin embargo, los procedimientos nacionales de determinación del estatuto deberían ofrecer ciertos elementos fundamentales que son necesarios para la toma justa y eficiente de decisiones de conformidad con las normas de protección internacional. (ACNUR).

La Convención de 1954 especifica en su artículo 1° que hay ciertas circunstancias en las cuales los apátridas no pueden beneficiarse del estatuto de apátrida ni de la protección de la Convención. Esto se conoce como “exclusión” y se aplica a las personas que no necesitan o no son merecedoras de la protección internacional, por ejemplo, porque hay razones fundadas para considerar que han cometido un delito contra la paz, un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad. Se aplica una disposición específica a una categoría especial de apátridas, aquellos que, como otras personas apátridas, están en necesidad de protec-

ción internacional pero para quienes se han hecho acuerdos especiales para que reciban protección o asistencia.

A pesar de que los derechos reconocidos a los apátridas pueden ser exhaustivos, esto no se equipara con la posesión de una nacionalidad. Todos los seres humanos tienen derecho a una nacionalidad y siempre que se plantea la “anomalía” de la apatridia, la atención debe centrarse en su prevención y reducción. La protección de los apátridas en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, por lo tanto, debe ser vista como una respuesta temporal, mientras que se exploran las vías para la adquisición de una nacionalidad. La reducción de la apatridia mediante la adquisición de la nacionalidad sigue siendo el objetivo final.

La Convención para Reducir los Casos de Apatridia, fue adoptada el 30 de agosto de 1961 por una Conferencia de Plenipotenciarios que se reunió en 1959 y nuevamente en 1961, en cumplimiento de la Resolución 896 (IX) de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1954, su entrada en vigor fue el 13 de diciembre de 1975, de conformidad con el artículo 18, está compuesta por 18 artículos, dicho instrumento tiene por objetivo como su nombre lo indica reducir el número de futuros casos de apatridia, establece normas y principios tendientes a otorgar nacionalidad a aquellas personas que por alguna razón son consideradas como apátridas y *que tienen una conexión efectiva con el Estado en razón de su lugar de nacimiento, la nacionalidad de sus padres o su residencia, y enumera las condiciones y las formas de pérdida de la nacionalidad que son acordes con el Derecho Internacional. Adicionalmente señala que los niños apátridas de jure deber concedérseles la ciudadanía del Estado firmante del que uno de los progenitores sea ciudadano, la Convención de 1961 trata de eliminar los casos de apatridia que derivan de un cambio de estado civil, la residencia en el extranjero o la renuncia voluntaria a la nacionalidad. Al mismo tiempo la Convención prohíbe a los firmantes privar a las personas de su nacionalidad por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos. La Convención no obliga a los signatarios a conceder la nacionalidad a los apátridas que penetren en su territorio, sino exclusivamente a aquellos que ya mantengan una estrecha relación con el Estado y que no estén a la espera de recibir otra nacionalidad en un futuro inmediato.*

III. Constitucionalidad de la Convención

Las Convenciones antes mencionadas, se ajustan a la normatividad constitucional porque coincide con una manifestación del respeto de la soberanía nacional, a la autodeterminación de los pueblos y al reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia (artículo 9° del inciso 2° de la Constitución Política).

Asimismo, constituye el ejercicio de las competencias constitucionales contenidas en los ar-

tículos 150 numeral 16 y 189 numeral 2 de la Constitución, en virtud de los cuales el Estado debe promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, así como de integración social y política con las demás naciones.

La regulación contenida en este instrumento corresponde a una materia que se enmarca dentro de la necesidad de la promoción de las relaciones económicas y sociales, y a la integración con las demás naciones, atendiendo los criterios de reciprocidad y conveniencia nacional.

Coincido plenamente con el Gobierno Nacional en lo expresado en la exposición de motivos según el cual la legislación nacional en materia de nacionalidad no contradice la normatividad internacional y que la ratificación de las convenciones por el contrario lo que hacen es reforzar el marco de protección de los derechos de las personas apátridas que ingresan al país.

Finalmente, el ACNUR ha identificado seis razones por las que los Estados deben ratificar las convenciones antes señaladas:

- i) Las convenciones sobre la apatridia establecen normas mundiales;
- ii) Las convenciones sobre la apatridia ayudan a resolver los conflictos de legislación y previenen a las personas de sufrir las consecuencias de los vacíos entre leyes de ciudadanía;
- iii) La prevención de la apatridia y la protección de las personas apátridas contribuye a la paz y la seguridad internacional y a prevenir el desplazamiento forzoso;
- iv) La reducción de la apatridia mejora el desarrollo social y económico;
- v) Resolver la apatridia promueve el estado de derecho y contribuye a mejorar la regulación de la migración internacional; y, adherirse a las convenciones sobre la apatridia subraya el compromiso del Estado con los Derechos Humanos.

Frente a las dudas planteadas en el primer debate de la comisión, por el honorable Senador Carlos Fernando Mota Solarte, en lo que respecta a la posible afectación que generaría la ratificación de la convención a la Constitución Nacional en el tema de la nacionalidad, se aclara que la misma convención regula que las medidas tomadas a través de este instrumento jurídico internacional, son de carácter humanitario y transitorio, sin embargo insta a los Estados Parte para que flexibilicen los procedimientos para que los apátridas puedan adquirir la nacionalidad por adopción si así lo desean, proceso que deberá surtirse de acuerdo a la legislación interna vigente en cada Estado y previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la convención.

Proposición:

Apruébese en segundo debate el **Proyecto de ley número 109 de 2011**, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961.

Marco Aníbal Avirama Avirama,

Senador de la República,

Alianza Social Independiente ASI,

Ponente.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébanse la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961, que por el artículo 1° de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de las mismas.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día dieciséis (16) de noviembre del año dos mil once (2011), según consta en el Acta número 11 de esa fecha.

La Presidenta Comisión Segunda Senado de la República,

Alexandra Moreno Piraquive.

El Vicepresidente Comisión Segunda Senado de la República,

Carlos Emiro Barriga Peñaranda.

El Secretario General Comisión Segunda Senado de la República,

Diego Alejandro González González.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 19
DE 2011 SENADO**

por la cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

Doctor

JUAN MANUEL CORZO

Presidente del Senado

Congreso de la República

Ciudad.

Respetado Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República procedo a rendir ponencia positiva para segundo debate al **Proyecto de ley número 19 de 2011 Senado**, por la cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley establece los objetivos estratégicos que en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario servirán como políticas públicas para su respeto y garantía al interior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, como también en desarrollo de la misión Constitucional que les compete. Asimismo, se crean las directrices del Derecho Operacional que genere reglas de enfrentamiento para el uso de la Fuerza, adecuado a los niveles estratégicos y tácticos.

I. FUNDAMENTOS

1. La *Política Integral de DD.HH. y DIH* del Ministerio de Defensa Nacional es el documento marco que describe los lineamientos, sienta los objetivos y establece los programas que en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario¹ deben conocer y desarrollar las Fuerzas Militares y, donde sea pertinente, la Policía Nacional². Es la hoja de ruta que enmarca el comportamiento de la Fuerza Pública en el desarrollo de las operaciones.

¹ Según lo establecido en la Sentencia C-225 de 1995 de la Corte Constitucional, se entiende por DIH tanto al Derecho de la Guerra (Haya) como las Convenciones de Ginebra y sus protocolos adicionales. En este sentido, se hará referencia al DIH como sinónimo del DICA, Derecho Internacional de los Conflictos Armados.

² El artículo 218 de la Constitución Política establece que la Policía Nacional “es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. Tanto en su naturaleza como en su misionalidad la Policía Nacional, aunque parte de la Fuerza Pública (artículo 216: “La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”), es un cuerpo distinto de las Fuerzas Militares y por tanto habrá líneas de acción de la Política Integral que no le son pertinentes.

2. La *Política Integral* cumple con tres propósitos: *articular* el sistema de enseñanza de DD.HH. y DIH que desde hace más de una década ha puesto en práctica el Ministerio de Defensa Nacional; *adecuar* los métodos de instrucción en DD.HH. y DIH a las necesidades de la Fuerza Pública en el contexto actual; y, por último, *integrar* todas las capacidades de que dispone la Fuerza Pública para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de DD.HH. y DIH. La palabra “integral” tiene aquí un sentido pleno: no se trata simplemente de fortalecer la instrucción, sino de revisar y robustecer todos los instrumentos con que cuenta la Fuerza Pública para garantizar el cumplimiento de estos deberes y obligaciones. Se trata de establecer un marco normativo claro cuya instrucción y control sea parte integral de toda la actividad de la Fuerza Pública.

El mandato constitucional

3. El apego a la Constitución y a la ley es el fundamento de la acción de la Fuerza Pública. Y los Derechos Humanos a su vez permean la Constitución, desde su artículo primero³: Colombia es una República “*fundada en el respeto de la dignidad humana*”. Antes que obligaciones creadas por la suscripción de tratados internacionales, los Derechos Humanos son la base del ordenamiento constitucional que el pueblo colombiano de manera soberana ha elegido para sí. Por eso todo soldado y todo policía, en tanto que representante de la autoridad y que ciudadano, tiene en la protección y el respeto de los Derechos Humanos su primera obligación.

4. Esas dos obligaciones -la protección y el respeto- son la esencia del mandato constitucional en Derechos Humanos para la Fuerza Pública. La primera se desprende directamente del artículo segundo de la Constitución: “*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades*”. Precisamente para cumplir con ese “deber de proteger”, el Gobierno Nacional puso en marcha la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (PDSD), en el convencimiento de que la seguridad es la base de la protección de los derechos y libertades.

5. El argumento es sencillo: sin seguridad no hay garantía del derecho a la vida y a la integridad física, y sin estos derechos no existe la base para gozar de los demás. Para algunos autores, estos

³ Los derechos humanos son ante todo la base de los derechos fundamentales que otorga la Constitución: “se ha concertado llamar derechos fundamentales a los derechos humanos que han adquirido la positivación necesaria en el ordenamiento jurídico nacional, preferentemente en el orden constitucional y que, por lo tanto, logran un alto grado de certeza y posibilidad garante efectiva” (Tulio Elí Chinchilla Herrera, *¿Qué y Cuáles son los Derechos Fundamentales?* p. 58; Bogotá, 1999).

derechos son incluso el “*requisito fundamental*”⁴ o la condición previa al establecimiento de un sistema de garantía de derechos. Por eso los avances de los últimos cinco años en la protección de los derechos a la vida y a la integridad física han sido tan significativos, con descensos en los índices de homicidio de 45%, de homicidio colectivo (masacres) de 79% y de secuestro extorsivo de 87%⁵.

6. Además, la expansión de la seguridad gracias a la recuperación del control territorial y al desmantelamiento progresivo de las organizaciones armadas ilegales ha abierto los espacios para que los derechos políticos de participación democrática se expresen libremente y para que la justicia, la verdadera garantía de protección de los derechos y libertades, opere sin impedimentos. Así se está dando cumplimiento al objetivo fundamental de la PDSO de “*reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio*”, objetivo que también guía la nueva *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* del Ministerio de Defensa Nacional.

7. Si la PDSO ha desarrollado el mandato constitucional de protección de todas las personas y sus derechos, ahora la *Política Integral de DD.HH. y DIH* pretende reforzar los mecanismos que garantizan el respeto de esos derechos por parte de la Fuerza Pública. La PDSO estableció con claridad la necesidad de lograr la protección dentro del respeto de los derechos: “*El fortalecimiento del Estado de derecho... supone, igualmente, que todas las acciones del Estado estarán sujetas a ese orden. La seguridad de los colombianos se restablecerá de acuerdo con la ley y dentro del marco democrático, que a su vez se fortalecerá en la medida en que haya mayor seguridad*”⁶. Y por eso unos de los principios rectores de la PDSO, como los enunciara el Presidente de la República, han sido la transparencia y la juridicidad⁷.

8. Sin embargo, los mismos avances de la PDSO han creado nuevos escenarios y nuevos retos que exigen un desglose más detallado del mandato de la Constitución. Ese mandato tiene dos aspectos: primero, sienta las normas del DIH como marco y límite en el desarrollo de las operaciones. Así lo ha expresado en numerosas ocasiones la Corte Constitucional en su interpretación del artículo 91: “*la jurisprudencia ha limitado dicho principio [la*

obediencia debida] en el ámbito de la disciplina militar a la observancia de las prohibiciones recogidas por el derecho internacional humanitario”⁸.

9. El otro aspecto del mandato es la instrucción: la misma Constitución exige en su artículo 222 que los miembros de la Fuerza Pública reciban una adecuada formación en Derechos Humanos: “*En las etapas de su formación, se les impartirá [a los miembros de la Fuerza Pública] la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los Derechos Humanos*”.

10. En los últimos 15 años, el Ministerio de Defensa Nacional ha instaurado un sistema sin duda único en el mundo de capacitación en DD.HH. y DIH, para desarrollar ese mandato: en la actualidad existen 208 Oficinas de DD.HH. y DIH en unidades de la Fuerza Pública, 161 en unidades de las Fuerzas Militares y 47 en la Policía Nacional. El sistema está encabezado por una nueva Dirección de DD.HH. en el Ministerio de Defensa, que asegura la conducción estratégica de todo el aparato. En 2007, 108.953 hombres y mujeres de la Fuerza Pública recibieron instrucción extracurricular en DD.HH. y DIH en talleres y seminarios, *adicional* a la que en la materia se imparte en las escuelas de formación, los cursos de ascenso y en las fases de reentrenamiento. La integración de los DD.HH. y el DIH en la doctrina militar, así como la difusión y profundización del conocimiento de los DD.HH. y el DIH en toda la Fuerza Pública, es la base de su respeto.

La restricción como ventaja

11. La formación en DD.HH. y DIH sin embargo es un proceso dinámico. No sólo porque siempre habrá necesidad de medir en la práctica lo aprendido para juzgar la efectividad de la instrucción, sino porque las mismas condiciones prácticas en las que la Fuerza Pública se ve obligada a hacer uso de la fuerza cambian, en la medida en que avanza el proceso de consolidación de la seguridad en el territorio nacional. Por eso la *Política Integral* es ante todo una política para la *regulación del uso de la fuerza*, de acuerdo con los objetivos estratégicos establecidos por el Gobierno Nacional en respuesta al mandato de la Constitución y de acuerdo con los diferentes escenarios en los que opera la Fuerza Pública.

12. Esa regulación no es otra cosa que la articulación plena del esfuerzo militar y de seguridad con los lineamientos de la política, como tanto insistiera Clausewitz: “[*es*] *absolutamente incuestionable y claro que el punto más alto para la conducción de la guerra, del que se derivan las líneas principales, no puede ser otro que el de la política*”⁹.

⁴ Ernst Tugendhat, “Die Kontroverse um die Menschenrechte”, p. 55; en: Philosophie der Menschenrechte, S. Gosepath y G. Lohman, eds; Frankfurt, 1998.

⁵ Ver: http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/ResultadosOperacionales/Resultados%20Operacionales%20Ene%20-%20Nov%202007.pdf

⁶ Presidencia de la República / Ministerio de Defensa Nacional: *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, par. 12; Bogotá, 2003.

⁷ *Ibíd.*, p. 24.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-431 de 2004; cp. las Sentencias T-409 de 1992, C-578 de 1995 y C-225 de 1995.

⁹ “Es [wird] uns vollkommen gewiss und klar, daß der oberste Standpunkt für die Leitung des Krieges, vom dem die Hauptlinien ausgehen, kein anderer als der der Politik sein könne”. Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, p. 677; Frankfurt, 1980.

Si el objetivo de la política es restablecer el imperio de la ley en todo el territorio, eso quiere decir que el esfuerzo militar y policial tiene como objeto apoyar la recuperación de la vigencia de la ley. Y por eso es esencial entender la restricción en el uso de la fuerza como una *ventaja*.

La ventaja táctica: la efectividad

13. Todo soldado está entrenado para cumplir con un objetivo: derrotar al enemigo. Y es de la mayor importancia para la Nación que los hombres y mujeres a quienes se encomendó esa responsabilidad mantengan la moral en alto y la confianza para emplear la fuerza necesaria en el logro de ese objetivo. Pero el empleo de la fuerza, en especial de la fuerza letal, debe ser por supuesto un empleo controlado que asegure que su uso no va en contra de los objetivos propuestos.

14. Es bien sabido que en el mundo actual es cada vez menos probable que un soldado participe en un combate convencional, y por el contrario que lo haga cada vez más en operaciones que se desarrollan “en medio de la población”. El diagnóstico reciente más perspicaz llega a esa misma conclusión:

*Estamos ahora involucrados, de manera permanente y con muchas variaciones, en una guerra en medio de la población. Tenemos que adaptar nuestro enfoque y organizar nuestras instituciones frente a esta abrumadora realidad si vamos a triunfar en las confrontaciones y conflictos que enfrentamos*¹⁰.

Esa es la situación de las Fuerzas Militares de Colombia, que están dedicadas a recuperar la autoridad civil en el territorio nacional. El reto de operar en ese ambiente es grande. La población civil jamás es ni puede ser el enemigo. Pero el enemigo usa y abusa cada vez más de ella para ocultar sus movimientos y satisfacer sus necesidades logísticas.

15. En ese ambiente, la Fuerza Pública está obligada a obrar con sumo cuidado para asegurar la efectividad operacional dentro de las normas del DIH. Para ser efectiva, la Fuerza Pública tiene que contar con información que le permita identificar con precisión al delincuente o enemigo. Esa información depende en parte del apoyo que encuentre en la población. Y por eso mientras mayor sea el control en el uso de la fuerza dentro del marco del DIH, mayor será la efectividad operacional. Por el contrario, cualquier error táctico tendrá un desproporcionado costo operacional, porque se pondrá en riesgo la confianza y el apoyo de la población. De ahí la ventaja táctica en la restricción en el uso de la fuerza, que no es otra cosa que el ejercicio de la

prudencia, como la invoca el Código de Honor del Ejército Nacional: “*seré justo en mis decisiones y prudente en el uso de la fuerza*”¹¹.

La ventaja estratégica: la legitimidad

16. Pero hay una razón más poderosa para insistir en la precisión en el empleo de la fuerza: la legitimidad. En los últimos años, las Fuerzas Militares de Colombia han designado la legitimidad como su centro de gravedad estratégico, un avance conceptual de enorme importancia en la solución del problema de seguridad. Decir que la legitimidad constituye el “centro de gravedad” es reconocer que más que en la derrota del enemigo, el éxito operacional está del lado de quien obtenga el apoyo de la población. O mejor: que la consecución de ese apoyo y la protección efectiva de la población conlleva necesariamente la derrota del enemigo, porque de ese apoyo voluntario nace la autoridad legítima, que es la garantía de la consolidación del control territorial y la esencia de un Estado que respeta y hace respetar los Derechos Humanos¹².

17. Precisamente por esa razón, porque el objetivo de la Seguridad Democrática ha sido fortalecer el imperio de la ley en todo el territorio y, en palabras del Presidente de la República, “*recuperar la vigencia de la Constitución*”, el uso de la fuerza se tiene que ceñir de manera estricta a ese objetivo. Y si el objetivo es recuperar el imperio de la ley, “*quiere decir*” -como señalara recientemente el general británico Rupert Smith- “*que operar tácticamente por fuera de la ley equivale a atacar su propio objetivo estratégico*”¹³.

El marco jurídico

18. A diferencia de muchos otros países que han enfrentado graves amenazas a su seguridad, las Fuerzas Militares de Colombia y la Policía Nacional actúan dentro del marco de la ley ordinaria. Colombia no ha rescindido ninguna de sus obligaciones internacionales y por el contrario las ha incorporado en la Constitución y la ley directamente -caso del Derecho Internacional Humanitario- o indirectamente, a través del bloque de constitucionalidad. La aplicación del marco jurídico sin embargo es compleja: la Fuerza Pública enfrenta, además de la delincuencia común, un amplio espectro de organizaciones ilegales, desde las mafias que delinquen en las ciudades hasta grupos que, con organización y capacidad militar, pretenden ejercer control del territorio en apartadas zonas del país.

19. Mientras en partes del territorio subsistan grupos que atenten contra la soberanía y la autori-

¹⁰ “We are now engaged, constantly and in many permutations, in a war amongst the people. We must adapt our approach and organize our institutions to this overwhelming reality if we are to triumph in the confrontations and conflicts we face”; en: Rupert Smith, *The Utility of Force*, p. 415; Londres, 2005.

¹¹ El General Freddy Padilla de León explica así este principio del Código de Honor: “*El uso de la fuerza por parte de los soldados siempre debe ser racional y proporcional... La prudencia implica el uso responsable de la atribución otorgada -el monopolio de la fuerza- en virtud del mandato constitucional*”; General Freddy Padilla de León, *Liderazgo Militar: Una Perspectiva Personal*, p. 79; Bogotá, 2003.

¹² Cp. Tugendhat, op. cit. p. 48.

¹³ Smith, op. cit. p. 387.

dad con un dispositivo militar, las Fuerzas Militares se guiarán por el DIH en sus esfuerzos por consolidar el control territorial y restablecer la autoridad civil. El DIH obra en ese caso como “ley especial” (*lex specialis*) a la que hay que remitirse para interpretar el cumplimiento de las obligaciones en materia de DD.HH., como lo ha expresado la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva al respecto¹⁴ –opinión que comparten los principales tratadistas¹⁵–. Es decir, las obligaciones en DD.HH. siguen vigentes, pero son especificadas por el DIH, que sirve de herramienta de interpretación del marco de los Derechos Humanos. En todo caso, cuando la situación lo permita, siempre será preferible una desmovilización o una captura a una muerte en combate, como lo ha ordenado el Comando General de las Fuerzas Militares¹⁶.

El reto de la consolidación

20. Paradójicamente, mientras más avanza el Estado en la consolidación del territorio, mayor es el reto para la Fuerza Pública, porque las organizaciones al margen de la ley han cambiado su forma de actuar y ahora incurren permanentemente en la perfidia¹⁷: cada vez es menos frecuente encontrarlas en grandes formaciones, uniformadas y con armas largas; en su lugar, prefieren actuar de civil, en pequeños grupos y con sus armas escondidas, infringiendo de manera sistemática el principio de distinción.

21. Esos son los retos de la consolidación, y exigen dos tipos de respuesta. Primero, en la medida en que el Estado llega a las regiones más apartadas del país y se reduce la amenaza, la justicia cobra un papel preponderante sobre el empleo de la fuerza militar. Y así debe ser: la consolidación no es otra cosa que el *tránsito a la normalidad*, de manera que la población pueda gozar de unos estándares normales de seguridad y de bienestar. Y la garantía de que esa normalidad echa raíces es la efectiva administración de justicia y la provisión de todos los servicios del Estado.

¹⁴ La CIJ dijo: “En principio, el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente se aplica también en tiempo de hostilidades. Ahora bien, el criterio para determinar si la privación de la vida es arbitraria hay que referirse a la *lex specialis* aplicable... que tiene por objeto regir las situaciones de hostilidades”.

Corte Internacional de Justicia de La Haya, Opinión Consultiva del 8 de julio de 1996 sobre “La licitud de la amenaza o del empleo de las armas nucleares”; En: <http://www.icj-cij.org/icjwww/icasas/iunan/iunanframe.htm>

¹⁵ Cp. Christian Tomuschat, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, p. 195; Oxford, 2003; René Provost, *International Human Rights and Humanitarian Law*, p. 333; Cambridge, 2002.

¹⁶ Comando General de las Fuerzas Militares, Directiva 300-28 de noviembre de 2007.

¹⁷ El Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra define la perfidia así: “Artículo 37. Prohibición de la perfidia: Par.1...Constituirán perfidia los actos que, apelando a la buena fe de un adversario con intención de traicionarla, den a entender a este que tiene derecho a protección, o que está obligado a concederla... Son ejemplos de perfidia los actos siguientes: ...c) simular el estatuto de persona civil, no combatiente”.

22. A la vez, mientras avanza la etapa de consolidación es necesario adecuar los procesos y procedimientos de la Fuerza Pública a las exigencias de este nuevo escenario. Para ello se pondrán en marcha cinco líneas de acción, que son la esencia de la *Política Integral*:

- Adecuar la *instrucción*;
- Fortalecer la *disciplina operacional*;
- Establecer una adecuada *defensa*;
- Garantizar la *atención* a grupos especiales; y
- Estrechar la *cooperación* con otras instituciones, en especial con la justicia.

El profesionalismo de la Fuerza Pública

23. En un escenario tan complejo como el de la consolidación, la Fuerza Pública tiene en su profesionalismo su principal “línea de defensa”. Desde antaño la profesión de las armas ha encontrado su orientación en una serie de principios que son la esencia del honor militar: el sacrificio, el valor, la disciplina, la lealtad, el respeto, la integridad, la solidaridad. Quien empuña las armas en defensa de los ciudadanos y de la Nación necesariamente se rige por unos estándares más altos de conducta, que son también la garantía del éxito operacional.

24. Junto con la disciplina, la piedra angular que soporta estos valores y mantiene estos estándares es el liderazgo: nada encauza el comportamiento del soldado como el ejemplo de su superior, y un buen líder a su vez vela por el respeto y la protección de los derechos de sus hombres. Además, hay una relación directa entre el ejercicio del liderazgo y la preservación de la legitimidad institucional, como lo señala el Comandante General de las Fuerzas Militares, General Freddy Padilla de León:

*El liderazgo militar involucra a los jefes en toda la estructura de mando, por cuanto hasta un mínimo error en el que pueda incurrir un líder tendría una enorme repercusión: se erosionaría la legitimidad y se resquebrajaría el respeto y la confianza en la institucionalidad. El ejemplo personal del comandante militar es determinante en el mando*¹⁸.

25. Para mantener esa legitimidad en el tipo de operaciones que enfrenta el soldado de hoy –cada vez más, como ya se señaló, “en medio de la población”–, y en particular en el marco de la consolidación, las virtudes militares y los códigos de valores institucionales deben tener como complemento y punto de referencia obligado las normas y valores que regulan la vida civil¹⁹: la ley por supuesto, pero también “los fundamentos de la democracia y de los Derechos Humanos”, como indica la Constitución. Y por eso el comportamiento ajustado a

¹⁸ General Freddy Padilla de León, *Liderazgo Militar: Una Perspectiva Personal*, p. 183; Bogotá, 2003.

¹⁹ Cp. Paul Robinson, “Ethics Training and Development in the Military”, en: *Parameters*, primavera de 2007.

esas normas y valores en medio de situaciones extremas es lo que marca el profesionalismo de la Fuerza Pública.

La adecuación de la instrucción

26. Evidentemente, las exigencias del escenario de la consolidación para los miembros de la Fuerza Pública son enormes: de ahí la necesidad de adecuar la instrucción, para que el soldado o el policía tenga una base sólida de conocimiento y entrenamiento que le permita tomar con certeza las decisiones instantáneas que con frecuencia se ve obligado a tomar. La adecuación de la instrucción tiene tres aspectos:

- La *diferenciación*, de manera que cada miembro de la Fuerza Pública reciba la instrucción que requiere su grado y su responsabilidad, en el entendido de que el conocimiento del marco de los DD.HH. y el DIH es parte esencial de la responsabilidad del mando;

- La *aplicabilidad*, de manera que la instrucción en DD.HH. y DIH sea la más adecuada a la práctica y encuentre plena aplicación en el normal ejercicio de las actividades militares y policiales; y

- La *transversalidad*, de manera que las normas de DD.HH. y DIH se integren en todos los niveles de la instrucción (formación y entrenamiento), el equipamiento (medios de combate), la doctrina (manuales y reglamentos), y en todo el proceso de planeación, conducción, control y evaluación de las operaciones militares y policiales.

La orden de operaciones y las RDE

27. La efectividad de la instrucción en DD.HH. y DIH depende también de que los procedimientos de planeación y ejecución de las operaciones incorporen estas normas con suficiente precisión. El corazón de toda operación es la orden de operaciones: establece la misión, la intención del comandante, el concepto, la maniobra, las instrucciones de coordinación, etc. Es el enlace entre el concepto y la realidad operacional, y por tanto el instrumento que mejor puede asegurar el respeto de los DD.HH. y el DIH.

28. En varios sentidos: primero y ante todo, garantiza que el mismo proceso de planeación de la operación se enmarque dentro de estas normas. Si la orden de operaciones expresa con claridad la misión, la intención, el concepto y la maniobra, en concordancia con los principios de distinción, necesidad militar, proporcionalidad, limitación y protección del DIH, el oficial, el suboficial o el soldado tendrá la correspondiente claridad sobre cuál es el objetivo y la tranquilidad de que está haciendo un uso lícito y legítimo de la fuerza.

29. La orden de operaciones permite además adaptar el marco normativo a un contexto particular, fortaleciéndolo con instrucciones especiales. Por ejemplo, es doctrina en el Ejército Nacional incorporar en la orden de operaciones las instrucciones pertinentes al trato de las comunidades indígenas y a los derechos que les otorga la Consti-

tución, cuando se opera en sus territorios. De esa manera se tiende un puente entre el mandato constitucional y la maniobra táctica sobre el terreno.

30. Por último, la orden de operaciones incorpora las directrices que para esa operación en particular determinan las limitaciones en el uso de la fuerza. Es decir, establece las *reglas de enfrentamiento* (RDE) que le indican al soldado en qué circunstancias puede iniciar un ataque o responder al enemigo. No es tarea fácil encajar toda la doctrina de DD.HH. y DIH en una situación de combate; las RDE le aclaran al soldado su campo de acción y le dan la garantía de que obra dentro de las normas humanitarias y de la ley. De esta manera las RDE son también un mecanismo de *protección* del soldado.

31. Dado que la consolidación necesariamente avanza a diferentes velocidades en diferentes partes del territorio, habrá que adecuar las RDE a esos escenarios para asegurar un uso controlado de la fuerza. Las situaciones operacionales -de acuerdo con la *Política de Consolidación*- son al menos tres y tendrán las correspondientes RDE:

- Las operaciones ofensivas;
- Las operaciones de control de área; y
- Las operaciones de mantenimiento de la seguridad.

Sin embargo, quien mejor puede juzgar las necesidades en el uso de la fuerza es el comandante sobre el terreno. Por eso tendrá la libertad de pedir a su superior -con la correspondiente justificación- el cambio de unas a otras reglas, si es necesario para cumplir con su misión y asegurar la protección de su fuerza, dentro del marco previsto por el Comando General de las Fuerzas Militares²⁰.

El derecho operacional

32. Es evidente por lo anterior que hay un amplio espectro de principios y normas que regulan el uso de la fuerza, desde el marco básico que es la Constitución Política -con los correspondientes tratados y convenios sobre DD.HH. y DIH ratificados por Colombia- hasta el nivel táctico de las reglas de enfrentamiento, pasando por todo el entramado de leyes que constituye el sistema legal colombiano. De ahí la necesidad de desarrollar un verdadero derecho operacional, que no es otra cosa que la aplicación ordenada de todas estas normas al planeamiento, la ejecución y la evaluación de las operaciones de la Fuerza Pública.

33. El desarrollo del Derecho Operacional le dará una orientación más precisa a los miembros de la Fuerza Pública: al integrar los tratados, los convenios y la jurisprudencia internacional con la normativa nacional, se dará mayor claridad a la *base legal del uso de la fuerza* en Colombia. Para

²⁰ Comando General de las Fuerzas Militares, Disposición 012 de 2007: "Reglas de Enfrentamiento para las Fuerzas Militares".

desarrollar el Derecho Operacional, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional creará una nueva Oficina de Doctrina y Asesoría Jurídica (ver par. 79).

La disciplina operacional

34. Nada es tan importante para el éxito de las operaciones como la disciplina. Una fuerza disciplinada es una fuerza efectiva. La disciplina se construye con el entrenamiento y la instrucción, y con la interiorización de las virtudes y valores de la Fuerza Pública. Sin embargo, en un ambiente operacional tan complejo como el de hoy es necesario reforzar la disciplina por dos vías: primero, dando una adecuada asesoría jurídica que oriente a los hombres y mujeres de la Fuerza Pública en sus operaciones; y segundo, estableciendo un sistema efectivo de controles y sanciones.

35. Está claro que cuando se opera “en medio de la población” y dentro del marco de la ley, se requiere de una asesoría especial para asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de DD.HH. y DIH. Los comandantes en especial deben tener, además de una comprensión adecuada de la responsabilidad del mando, claridad suficiente sobre el marco jurídico en el que operan, para hacer efectiva la disciplina operacional. El *asesor jurídico operacional*, figura que prevé el DIH²¹ y que desde hace tiempo forma parte del Estado Mayor de las unidades, es el encargado de hacer esa tarea de clarificación. La Fuerza Aérea, por ejemplo, ha instaurado un sistema que es ejemplo internacional de asesoría jurídica en todo el proceso de planeamiento de las operaciones: no despega un avión en una operación sin que un asesor jurídico haya emitido un concepto sobre el cumplimiento de las normas de DIH. El concepto del asesor jurídico sienta el marco dentro del cual el comandante toma su decisión; pero no le resta responsabilidad ni tampoco -está demostrado- efectividad. El mismo sistema está en desarrollo en las demás fuerzas, hasta el nivel de las Unidades Tácticas (batallones) en el Ejército y su equivalente en la Armada Nacional.

36. El mantenimiento de la disciplina también requiere de unos controles: en situaciones de combate, el comandante tiene que tener la seguridad de que sus órdenes se cumplen y el alto mando de que sus instrucciones y directivas son acatadas. Estos controles son tanto más necesarios cuando el pie de fuerza se incrementa rápidamente, como ha ocurrido en los últimos años. Para ello el Ministerio de Defensa coordinará con el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección General de la Policía Nacional medidas en todo el espectro disciplinario:

- Se reformará el régimen disciplinario.
- Se modernizará el sistema de información de las inspecciones de las fuerzas.
- Se fortalecerá la figura del inspector delegado, quien cumple tareas de verificación de las directivas y los casos de DD.HH. y DIH.
- Se reformará la Justicia Penal Militar, para asegurar que cuente con la independencia y la confianza necesaria para juzgar con prontitud los delitos relacionados con el servicio, fortaleciendo a la vez la coordinación con la administración de justicia ordinaria.
- Se construirá un sistema centralizado de seguimiento a los casos que son objeto de las directivas de DD.HH. y DIH.

La evaluación del desempeño

37. Parte importante del mantenimiento de los estándares en materia de DD.HH. y de DIH está en la evaluación del desempeño operacional: se trata de asegurar que la necesidad de evaluar y exigir resultados a los miembros de las Fuerzas Militares no riña con el objetivo estratégico de recuperar el imperio de la ley. Para ello es necesario establecer un sistema adecuado de evaluación de la efectividad de los planes de campaña, con las correspondientes medidas de éxito.

38. El afinamiento del sistema de evaluación ha sido parte de una revisión estratégica que está en marcha en el Ministerio de Defensa Nacional; el sistema está en desarrollo en el Comando General de las Fuerzas Militares y como tal no es materia de la *Política Integral*. Cabe, sin embargo, resaltar el propósito de asegurar un adecuado engranaje de los objetivos estratégicos que ha sentado el Gobierno Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional y el Plan de Guerra “Consolidación” del Comando General con los objetivos de los planes de campaña de los Comandos de Fuerza y Comandos Conjuntos y los planes de operaciones de las diferentes unidades de las Fuerzas. Se trata de establecer un sistema que contraste de manera amplia el desempeño a todos los niveles -estratégico, operacional y táctico- con los objetivos plasmados en los planes de campaña y con su contribución al cumplimiento de los objetivos del Plan de Guerra, dentro del marco jurídico.

39. De manera paralela, se fortalecerá el sistema de estímulos al buen desempeño en materia de DD.HH. y DIH. El Comando General de las Fuerzas Militares otorga anualmente la medalla “José Hilario López” en DD.HH. y el Ejército Nacional ha expedido una directiva a todas las unidades para que “*se implemente un sistema de estímulos para el personal militar que se destaque en el respeto, promoción y guarda de los DD.HH. y del DIH, especialmente en el área de operaciones*”²². En el

²¹ Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra, artículo 82: “Las Altas Partes contratantes en todo tiempo... cuidarán de que, cuando proceda, se disponga de asesores jurídicos que asesoren a los comandantes militares, al nivel apropiado, acerca de la aplicación de los Convenios y del presente Protocolo y de la enseñanza que deba darse al respecto en las fuerzas armadas”.

²² Circular No 4189 de 22 de marzo de 2007.

marco de la *Política Integral*, se formalizarán incentivos adicionales que premien el compromiso con la normativa humanitaria y a la vez contribuyan a la materialización de esta *Política*.

La defensa del soldado y del policía

40. Así como la Constitución exige de la Fuerza Pública la protección y el respeto de los derechos fundamentales, así también otorga esos mismos derechos a los miembros de la Fuerza Pública. Es cierto que para cumplir su misión y mantener un equilibrio dentro de la sociedad, ciertos derechos -los derechos políticos- conocen restricciones. Pero el mismo principio constitucional de “*respeto a la dignidad humana*”, y en consecuencia de igualdad, opera para los soldados y policías: “*La igualdad ante la ley es el núcleo de la problemática de los Derechos Humanos de la Fuerza Pública, pero también es la máxima expresión de acercamiento a la sociedad a la que sirve y de la que forma parte*”²³.

41. No por estar dispuestos a sacrificar su vida si es necesario tienen los soldados restricción alguna en su derecho a la vida, por ejemplo, ni tampoco por ello pueden ser objeto de ningún tipo de maltrato. Por el contrario, mientras más conciencia tengan de sus propios derechos y mientras mayor sea el respeto que reciban, mayor será también su autoestima como profesionales y como ciudadanos, y su disposición a hacer los sacrificios que sean necesarios.

42. Esa disposición a hacer el mayor de todos los sacrificios es lo que distingue al soldado del resto de los ciudadanos. El soldado acepta algo así como “un contrato sin limitaciones”²⁴ en el que pone a disposición su misma vida por el bien común. Por lo mismo merece especial atención, tanto más cuando tiene que operar en condiciones tan difíciles como las colombianas y dentro del marco de la ley ordinaria. Y por eso es imprescindible que goce de una defensa técnica adecuada si tiene que rendir cuentas ante la ley. Los riesgos a los que se expone son inmensamente mayores que los del común y su derecho al debido proceso no es distinto del de los demás.

43. La igualdad en los derechos se extiende a la igualdad de género: el Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares están desarrollando programas en materia de salud sexual y reproductiva e igualdad de derechos para hombres y mujeres en la Fuerza Pública. Ambos buscan fortalecer el respeto de los derechos y el cumplimiento de los deberes, en el marco de una cultura de equidad de género.

44. Una serie de grupos requieren un trato diferenciado por parte de la Fuerza Pública y merecen

especial atención e instrucción; por ejemplo, batallones de Alta montaña. En este sentido, la Constitución Política (artículo 13): manifiesta: “*el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”. No son pocos los grupos que por cuenta de la violencia de las organizaciones armadas ilegales requieren medidas especiales.

45. Pero además, la Constitución Política crea como es sabido jurisdicciones especiales (artículo 246) y otorga a los pueblos indígenas facultades para regular la vida social y administrar justicia en esos territorios. El Ministerio de Defensa Nacional ha expedido varias directivas (ver par. 121-123) con el objeto de consolidar el trabajo que la Fuerza Pública ha hecho de reconocimiento en sus procedimientos de la autonomía que la Constitución concede a estas comunidades, sin que ello suponga que la Fuerza Pública no pueda operar en esos territorios para cumplir con sus obligaciones. Se trata de adaptarse a las necesidades de los pueblos indígenas y a los derechos de que gozan en estas jurisdicciones, como también de buscar la colaboración por parte de estas comunidades, que tienen el deber constitucional de “*colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional*” (artículo 330).

46. Lo esencial en todo caso es asegurar que estos grupos -las comunidades indígenas y afrodescendientes, los desplazados, las comunidades víctimas de las minas, las mujeres y los niños, las víctimas de desaparición forzada, los defensores de DD.HH., los sindicalistas, los periodistas, los miembros de la Misión Médica y los beneficiarios de medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano de DD.HH.- reciban una adecuada atención y protección, para lo cual se designarán oficiales de enlace donde no los hay, se recogerán quejas y preocupaciones, y se establecerán mecanismos para dar una respuesta pronta. Las mujeres y los niños en particular gozan de protección especial en el DIH²⁵, protección que se reflejará en los manuales, órdenes de operaciones y RDE de la Fuerza Pública.

La cooperación judicial

47. Desde un principio, la Seguridad Democrática se ha construido sobre la base de un esfuerzo *integral* de todo el Estado. El primer paso de esa “integralidad” es la cooperación con la justicia, aún más necesaria en la etapa actual: como ya se señaló, la administración efectiva de justicia es la mejor garantía de la consolidación. También para

²³ Luz Marina Gil García, “Los Derechos Fundamentales de los Miembros de la Fuerza Pública”; (manuscrito inédito), Bogotá, 2006.

²⁴ “Unlimited liability” dice John Hackett, en: *The Profession of Arms*; Londres, 1963.

²⁵ Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra: “Artículo 76. Protección de las mujeres: 1. Las mujeres serán objeto de protección especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor...”; “Artículo 77. Protección de los niños: 1. Los niños serán objeto de un respeto especial y se les protegerá contra cualquier forma de atentado al pudor”.

el cumplimiento de los objetivos de la *Política Integral*, en especial para el fortalecimiento de la disciplina, es esencial estrechar los vínculos con la justicia.

48. El fortalecimiento de la disciplina depende en parte del control que sobre ella ejerce la Justicia Penal Militar: castiga los delitos que son propios del quehacer militar y opera como un complemento de la justicia ordinaria en los casos que tienen relación con el servicio, como parte de un único sistema de administración de justicia que establece la Constitución y que la Fuerza Pública está haciendo tantos esfuerzos por proteger en todo el territorio. Como justicia complementaria, la Justicia Penal Militar es más efectiva mientras más goce de credibilidad.

49. Eso requiere que se fortalezca su autonomía y que se estreche su colaboración con la justicia ordinaria, en un proceso de doble vía: cuando el caso se encuentre en manos de la Justicia Penal Militar y haya lugar a dudas sobre la relación con el servicio, el juez penal militar debe trasladar el caso a la justicia ordinaria, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Pero el fiscal o el juez de la justicia ordinaria a su vez debe también trasladar el caso de nuevo a la Justicia Penal Militar, si en el proceso de recolección y análisis de los elementos probatorios encuentra que el caso sí tiene relación con el servicio. Para poder evaluar esos elementos con precisión, debe empaparse de la compleja realidad táctica y conocer el Derecho Operacional. El conocimiento mutuo crea confianza, y la confianza mutua crea credibilidad.

El acompañamiento internacional

50. El Ministerio de Defensa cuenta con el acompañamiento del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ambas instituciones prestan un apoyo imprescindible: el CICR facilita la difusión del DIH con talleres de lecciones aprendidas y con asesoría técnica en el proceso de transversalización del DIH en la educación y la doctrina militar, además de contribuir con sus informes confidenciales y con su trabajo humanitario de campo. En su conjunto su labor ha sido esencial en el fortalecimiento de la conciencia de la Fuerza Pública sobre la normativa humanitaria.

51. Por su parte, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos presta una asesoría permanente en materia de DD.HH. y DIH al Ministerio y ha acompañado el proceso reciente de identificación y revisión de casos que puedan constituir homicidio en persona protegida. En especial, la Oficina contribuyó con un estudio detallado de la instrucción de DD.HH. y DIH en el Ministerio de Defensa Nacional, el cual ha servido como base para la elaboración de la *Política Integral*.

52. Varios países -Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, España y Suecia- contribuyen a la

promoción de los DD.HH. y el DIH en la Fuerza Pública. El Comando Sur de los Estados Unidos ha dado un apoyo permanente al proceso de formación, facilitando la organización de seminarios de todo tipo, incluyendo talleres en los que participan oficiales de otras partes del continente: Colombia es cada vez más un centro de instrucción regional en DD.HH. y DIH. Por su parte, el Ministerio de Defensa del Reino Unido envió una misión para evaluar durante un año el trabajo en DD.HH. y DIH del Ejército Nacional y proponer líneas de acción. Sus recomendaciones han sido de especial utilidad para esta *Política*.

El seguimiento y la evaluación

53. Para el seguimiento y la evaluación de la *Política Integral*, el Ministerio de Defensa ha hecho un acuerdo con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que está formulando una serie de indicadores para determinar el éxito de la instrucción. A la vez, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio, en conjunto con todas las oficinas de DD.HH. de la Fuerza Pública, pondrá en marcha un sistema de gestión y seguimiento de todas las líneas de acción de la *Política Integral* para asegurar que se traduzcan en acciones concretas y que cumplan con unos indicadores de gestión.

II. OBJETIVOS

La *Política Integral* tiene cinco objetivos estratégicos:

- La adecuación de la educación, instrucción y entrenamiento en DD.HH. y DIH a las necesidades del contexto estratégico.
- El fortalecimiento de la disciplina operacional mediante el mejoramiento de la asesoría jurídica y los controles, sobre la base de los principios y valores institucionales.
- El establecimiento de una defensa técnica adecuada para los miembros de la Fuerza Pública.
- La garantía de la atención de la Fuerza Pública a grupos especiales.
- El estrechamiento de la cooperación interinstitucional en materia de DD.HH. y DIH.

III. LÍNEAS DE ACCIÓN

Los objetivos antes mencionados serán desarrollados mediante una amplia gama de estrategias que han sido agrupadas en las siguientes líneas de acción:

- **Instrucción:** Adecuar los métodos de instrucción para asegurar la interiorización de los DD.HH. y el DIH, reduciendo la complejidad de los cursos en los niveles inferiores de instrucción y educación, y fomentando la transversalidad entre la instrucción teórica y la práctica operacional.
- **Disciplina:** Fortalecer la disciplina operacional mediante una adecuada asesoría jurídica para el planeamiento, la ejecución y la evaluación de los

procedimientos y operaciones, y establecer unos controles institucionales que aseguren el cumplimiento de las normas de los DD.HH. y el DIH y sancionen las violaciones e infracciones.

- **Defensa:** Establecer mecanismos que garanticen el derecho de defensa de los miembros de la Fuerza Pública y la efectiva defensa del Estado fortaleciendo la calidad y cantidad de los defensores técnicos y fomentando el mecanismo de la conciliación.

- **Atención:** Garantizar medidas de atención diferenciadas para grupos especiales y fortalecer los vínculos directos entre los miembros de la Fuerza Pública y la población civil.

- **Cooperación:** Estrechar la cooperación con entidades y organismos nacionales e internacionales, con otros países y con organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de las estrategias de la *Política Integral*.

En Conclusión

El presente proyecto de ley establece los objetivos estratégicos que en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario servirán como políticas públicas para su respeto y garantía al interior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, como también en desarrollo de la misión Constitucional que les compete. Asimismo, se crean las directrices del Derecho Operacional que genere reglas de enfrentamiento para el uso de la Fuerza, adecuado a los niveles estratégicos y tácticos.

Estas políticas públicas que tienen como fundamento la *Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario* del Ministerio de Defensa Nacional implementada en el año 2008 requieren de este proyecto de ley que consolide legislativamente la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional. Y se reglamenta la implementación del Derecho Operacional mediante este proyecto de ley que se pone, en manos del Congreso de la República, por parte de la Bancada del Movimiento MIRA, para su estudio.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

La Comisión Segunda del Senado de la República acogió por unanimidad y sin modificaciones el texto propuesto para primer debate. En sesión ordinaria del día 16 de noviembre de 2011 los Senadores y Senadoras apoyaron esta iniciativa por considerarla una herramienta útil para otorgar un marco jurídico confiable que le permita desarrollar a los miembros de la Fuerza Pública las operaciones sin temores.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ponencia positiva sin modificaciones y le solicito respetuosamente, a la honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley Número 19 de 2011**, por la cual

se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

De los honorables Congresistas,

Manuel Virgüez P.,
Senador de la República,
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2011 SENADO

por la cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley establece el sistema de Derecho Operacional en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario cuyo respeto y garantía al interior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional permita proteger a las personas y bienes, a los miembros de la misma Fuerza Pública, al propio Estado y a la sociedad en general, en tiempo de paz o de conflicto armado. Mediante la creación desde el Gobierno Nacional de unas reglas de enfrentamiento para el uso de la Fuerza, adecuado a los niveles estratégicos, operacionales y tácticos.

Parágrafo 1°. Serán principios orientadores de esta ley el de la dignidad de todos los miembros de la familia humana, que orienta todo el catálogo de derechos, y es además un derecho en sí, el principio de no discriminación presente en todos los instrumentos de Derechos Humanos convencionales y declarativos, y el principio de sociedad democrática, único espacio en que es posible el goce de los Derechos Humanos y el acatamiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional asignará recursos con destinación específica para el entrenamiento en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Operacional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con el propósito de contribuir en la prevención sobre violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, fortaleciendo el cargo del Asesor Jurídico Operacional de los Comandantes militares y Policiales en los distintos niveles.

Parágrafo 1°. La prevención se concibe como el conjunto de estrategias coordinadas por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional tendientes a evitar la ocurrencia de violaciones a Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, desactivar las amenazas y/o mitigar

los efectos generados por su ocurrencia y a brindar garantías de no repetición, teniendo como eje transversal el enfoque diferencial.

Parágrafo 2°. La educación, el entrenamiento y la difusión que se genere con estos recursos, se deberán brindar transversalmente en toda la Ciencia Militar y Policial y se dirigirá a todos los niveles del mando de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para ello, se integrarán en todos los cursos de formación la educación y la enseñanza de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Operacional aspectos básicos para el fortalecimiento de la democracia.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional desarrollará actividades dirigidas a fortalecer la convicción de la importancia del respeto y observancia de las normas humanitarias y de Derechos Humanos, que permitan conducir a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional a su respeto, mediante el estudio y análisis de casos ejemplarizantes, sobre conductas que constituyan violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y con ello lograr un efecto disuasivo que prevenga hechos violatorios.

Parágrafo 1°. Definir las causas estructurales que subyacen a cada tipo de violación a los Derechos Humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario, para tomar cada hecho como un estudio de caso útil, que sirva de política preventiva en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional establecerá mecanismos para realizar un continuo control de seguimiento a la gestión desarrollada por la Fuerza Pública en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para lo cual verificará que estas ejerzan sus actuaciones en obediencia incondicional a las normas jurídicas que delimitan su campo de maniobra.

Parágrafo 1°. Impartir instrucciones y establecer controles a fin de en lo posible asegurar que los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DD.HH. y el DIH.

Parágrafo 2°. El uso de la fuerza que les es lícito emplear a la Fuerza Pública para el adecuado cumplimiento de su misión constitucional, no debe exceder las posibilidades establecidas, puesto que el uso de la misma más allá de lo permitido por el derecho sería una expresión de violencia, por lo que los militares y policías deben usar la fuerza con apego absoluto al imperio de la Constitución y la ley, principio consustantivo al Estado de Derecho.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional liderará la participación e integración de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en encuentros interinstitucionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Tales espacios, permiten mantener actualizados a los miembros de la Fuerza Pública, sobre los temas más significativos y prioritarios de la agenda, así como en aspectos

concernientes a su promoción, protección, y garantía. Interviniendo en escenarios de formulación de políticas de prevención, atención y de respuesta, a requerimientos originarios de diversas instancias del orden nacional e internacional.

Parágrafo 1°. La integración contempla tareas como: relaciones interinstitucionales, educación en Derechos Humanos y DIH para la población civil, acercamientos con Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos, y trabajo coordinado y mancomunado con las autoridades civiles del Estado, facilitando un adecuado proceso de atención y trámite de quejas.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional interiorizará los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en las Fuerzas Militares y Policía Nacional, como una herramienta indispensable que permita cumplir con la misión, dentro del marco que establece la ley. Todo ello como evidencia del nexo inseparable que existe entre la estrategia, la táctica y los principios básicos de humanidad.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional destacará al personal de la Fuerza Pública que se distinga en actividades relacionadas con el respeto y la promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, mediante reconocimientos tales como condecoraciones, felicitaciones y anotaciones de mérito en las hojas de vida, brindando el adecuado estímulo a quienes sobresalgan en la observancia de esta temática.

Artículo 7°. El Gobierno Nacional será garante del respeto y la protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, por parte de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en los términos que la Constitución y la ley le establecen con especial preocupación por los grupos especiales más vulnerables.

Parágrafo 1°. La dignidad humana, será el centro de las acciones y políticas en el cumplimiento de la misión, por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional; por lo tanto, se reconoce a los seres humanos como sujetos de derechos y agentes del desarrollo, garantizando la participación ciudadana sin discriminación alguna, mediante un diálogo constructivo y democrático, respetuoso del disenso y de las diferencias.

Artículo 8°. El Gobierno Nacional implementará y adecuará en las Fuerzas Militares la disciplina del Derecho Operacional, útil en el marco de los Conflictos Armados Internacionales y sin carácter internacional como el reconocido por el Gobierno Nacional.

Artículo 9°. El Gobierno Nacional desarrollará estrategias educativas y culturales que permitan incrementar la capacidad y competencia de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para actuar conforme con los valores, significados y prácticas, que fortalezcan la exigibilidad, el ejercicio, el respeto, la garantía y la defensa de los Derechos Humanos, entre otras.

Artículo 10. El Gobierno Nacional mantendrá una política permanente de Cero Tolerancia, a violaciones de DD.HH. e infracciones al DIH, por parte de miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Para ello implementará indicadores para su seguimiento, que permitan establecer el impacto y tomar acciones inmediatas que faciliten las investigaciones disciplinarias y penales por las autoridades competentes.

Artículo 11. El Gobierno Nacional implementará una política pública de Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, fortaleciendo el relacionamiento de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional con el sector empresarial, asegurando que los acuerdos de cooperación de seguridad con las empresas privadas nacionales o multinacionales, se ajusten a los estándares de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 12. El Gobierno Nacional implementará los canales de comunicación necesarios entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con las autoridades judiciales, para una continua cooperación, en apoyo a las investigaciones que se adelanten por presuntos casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 13. El Gobierno Nacional propenderá en la implementación de políticas públicas al interior de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para que se le garanticen y respeten los Derechos Humanos a todos los integrantes Hombres y Mujeres, cualquiera que sea su condición de rango en actividad y reserva activa.

Artículo 14. El Gobierno Nacional liderará programas de formación en Derecho Operacional los miembros de la jurisdicción ordinaria en especial Jueces y Fiscalía General de la Nación. Igualmente a miembros de la Procuraduría General de la Nación en especial de aquellos funcionarios encargados de investigación y juzgamiento en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 15. El Jefe de Estado a través del Ministerio de Defensa Nacional en coordinación con el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección General de la Policía Nacional implementará Reglas generales de comportamiento en el combate en el marco de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, al igual implementará una estrategia de educación y entrenamiento práctico en elaboración de Reglas de Enfrentamiento en el marco de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 16. El Jefe de Estado a través del Ministerio de Defensa Nacional presentará la iniciativa legal de un Código de conducta operacional para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, que garantice un adecuado uso de la Fuerza.

Artículo 17. **Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Manuel Virgüez P.,
Senador de la República,
Ponente.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2011 SENADO

por la cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley establece el sistema de Derecho Operacional en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario cuyo respeto y garantía al interior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional permita proteger a las personas y bienes, a los miembros de la misma Fuerza Pública, al propio Estado y a la sociedad en general, en tiempo de paz o de conflicto armado. Mediante la creación desde el Gobierno Nacional de unas reglas de enfrentamiento para el uso de la Fuerza, adecuado a los niveles estratégicos, operacionales y tácticos.

Parágrafo 1°. Serán principios orientadores de esta ley el de la dignidad de todos los miembros de la familia humana, que orienta todo el catálogo de derechos, y es además un derecho en sí, el principio de no discriminación presente en todos los instrumentos de Derechos Humanos convencionales y declarativos, y el principio de sociedad democrática, único espacio en que es posible el goce de los Derechos Humanos y el acatamiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional asignará recursos con destinación específica para el entrenamiento en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Operacional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con el propósito de contribuir en la prevención sobre violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, fortaleciendo el cargo del Asesor Jurídico Operacional de los Comandantes militares y Policiales en los distintos niveles.

Parágrafo 1°. La prevención se concibe como el conjunto de estrategias coordinadas por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional tendientes a evitar la ocurrencia de violaciones a Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, desactivar las amenazas y/o mitigar

los efectos generados por su ocurrencia y a brindar garantías de no repetición, teniendo como eje transversal el enfoque diferencial.

Parágrafo 2°. La educación, el entrenamiento y la difusión que se genere con estos recursos, se deberán brindar transversalmente en toda la Ciencia Militar y Policial y se dirigirá a todos los niveles del mando de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para ello, se integrarán en todos los cursos de formación la educación y la enseñanza de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Operacional aspectos básicos para el fortalecimiento de la democracia.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional desarrollará actividades dirigidas a fortalecer la convicción de la importancia del respeto y observancia de las normas humanitarias y de Derechos Humanos, que permitan conducir a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional a su respeto, mediante el estudio y análisis de casos ejemplarizantes, sobre conductas que constituyan violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y con ello lograr un efecto disuasivo que prevenga hechos violatorios.

Parágrafo 1°. Definir las causas estructurales que subyacen a cada tipo de violación a los Derechos Humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario, para tomar cada hecho como un estudio de caso útil, que sirva de política preventiva en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional establecerá mecanismos para realizar un continuo control de seguimiento a la gestión desarrollada por la Fuerza Pública en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para lo cual verificará que estas ejerzan sus actuaciones en obediencia incondicional a las normas jurídicas que delimitan su campo de maniobra.

Parágrafo 1°. Impartir instrucciones y establecer controles a fin de en lo posible asegurar que los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DD.HH. y el DIH.

Parágrafo 2°. El uso de la fuerza que les es lícito emplear a la Fuerza Pública para el adecuado cumplimiento de su misión constitucional, no debe exceder las posibilidades establecidas, puesto que el uso de la misma más allá de lo permitido por el derecho sería una expresión de violencia, por lo que los militares y policías deben usar la fuerza con apego absoluto al imperio de la Constitución y la ley, principio consustantivo al Estado de Derecho.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional liderará la participación e integración de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en encuentros interinstitucionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Tales espacios, permiten mantener actualizados a los miembros de la Fuerza Pública, sobre los temas más significativos y prioritarios de la agenda, así como en aspectos

concernientes a su promoción, protección, y garantía. Interviniendo en escenarios de formulación de políticas de prevención, atención y de respuesta, a requerimientos originarios de diversas instancias del orden nacional e internacional.

Parágrafo 1°. La integración contempla tareas como: relaciones interinstitucionales, educación en Derechos Humanos y DIH para la población civil, acercamientos con Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos, y trabajo coordinado y mancomunado con las autoridades civiles del Estado, facilitando un adecuado proceso de atención y trámite de quejas.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional interiorizará los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en las Fuerzas Militares y Policía Nacional, como una herramienta indispensable que permita cumplir con la misión, dentro del marco que establece la ley. Todo ello como evidencia del nexo inseparable que existe entre la estrategia, la táctica y los principios básicos de humanidad.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional destacará al personal de la Fuerza Pública que se distinga en actividades relacionadas con el respeto y la promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, mediante reconocimientos tales como condecoraciones, felicitaciones y anotaciones de mérito en las hojas de vida, brindando el adecuado estímulo a quienes sobresalgan en la observancia de esta temática.

Artículo 7°. El Gobierno Nacional será garante del respeto y la protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, por parte de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en los términos que la Constitución y la Ley le establecen con especial preocupación por los grupos especiales más vulnerables.

Parágrafo 1°. La dignidad humana, será el centro de las acciones y políticas en el cumplimiento de la misión, por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional; por lo tanto, se reconoce a los seres humanos como sujetos de derechos y agentes del desarrollo, garantizando la participación ciudadana sin discriminación alguna, mediante un diálogo constructivo y democrático, respetuoso del disenso y de las diferencias.

Artículo 8°. El Gobierno Nacional implementará y adecuará en las Fuerzas Militares la disciplina del Derecho Operacional, útil en el marco de los Conflictos Armados Internacionales y sin carácter internacional como el reconocido por el Gobierno Nacional.

Artículo 9°. El Gobierno Nacional desarrollará estrategias educativas y culturales que permitan incrementar la capacidad y competencia de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para actuar conforme con los valores, significados y prácticas, que fortalezcan la exigibilidad, el ejercicio, el respeto, la garantía y la defensa de los Derechos Humanos, entre otras.

Artículo 10. El Gobierno Nacional mantendrá una política permanente de Cero Tolerancia, a vio-

laciones de DD.HH. e infracciones al DIH, por parte de miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Para ello implementará indicadores para su seguimiento, que permitan establecer el impacto y tomar acciones inmediatas que faciliten las investigaciones disciplinarias y penales por las autoridades competentes.

Artículo 11. El Gobierno Nacional implementará una política pública de Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, fortaleciendo el relacionamiento de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional con el sector empresarial, asegurando que los acuerdos de cooperación de seguridad con las empresas privadas nacionales o multinacionales, se ajusten a los estándares de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 12. El Gobierno Nacional implementará los canales de comunicación necesarios entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con las autoridades judiciales, para una continua cooperación, en apoyo a las investigaciones que se adelanten por presuntos casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 13. El Gobierno Nacional propenderá en la implementación de políticas públicas al interior de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para que se le garanticen y respeten los Derechos Humanos a todos los integrantes Hombres y Mujeres, cualquiera que sea su condición de rango en actividad y reserva activa.

Artículo 14. El Gobierno Nacional liderará programas de formación en Derecho Operacional los miembros de la jurisdicción ordinaria en especial Jueces y Fiscalía General de la Nación. Igualmente a miembros de la Procuraduría General de la Nación en especial de aquellos funcionarios encargados de investigación y juzgamiento en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 15. El Jefe de Estado a través del Ministerio de Defensa Nacional en coordinación con el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección General de la Policía Nacional implementará reglas generales de comportamiento en el combate en el marco de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, al igual implementará una estrategia de educación y entrenamiento práctico en elaboración de Reglas de Enfrentamiento en el marco de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 16. El Jefe de Estado a través del Ministerio de Defensa Nacional presentará la iniciativa legal de un código de conducta operacional para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, que garantice un adecuado uso de la Fuerza.

Artículo 17. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día dieciséis (16) de noviembre del año dos mil once (2011), según consta en el Acta número 11 de esa fecha.

La Presidenta Comisión Segunda Senado de la República,

Alexandra Moreno Piraquive.

El Vicepresidente Comisión Segunda Senado de la República,

Carlos Emiro Barriga Peñaranda.

El Secretario General Comisión Segunda Senado de la República,

Diego Alejandro González González.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite”, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974.

Bogotá, D. C., 30 de noviembre 2011

Honorable Senadora

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE

Presidenta

Comisión Segunda Constitucional

Ciudad

Respetada Presidenta:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado de República al **Proyecto de ley número 154 de 2011 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite”, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974.

El Proyecto de ley número 154 de 2011 Senado de iniciativa del Gobierno Nacional, en cabeza de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Interior, fue radicado el 28 de octubre de 2011 y publicado en la *Gaceta del Congreso* 809 de 1º de noviembre de 2011.

El informe de ponencia para primer debate de dicho proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 861 del 18 de noviembre de 2011 y se aprobó en sesión del día 29 de noviembre de la misma anualidad, sin ninguna modificación.

A continuación se presentan a consideración de los honorables senadores miembros de la Co-

misión Segunda del Senado de la República, una explicación sobre los principales aspectos del convenio Internacional sujeto a aprobación.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El Convenio sobre la Distribución de Señales portadoras de Programas Transmitidas por Satélite, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974, en adelante Convenio de Bruselas, es uno de los seis Tratados de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en materia de Derecho de Autor y Derechos Conexos. Este Convenio cuenta, a día de hoy, con 35 Estados Contratantes, los cuales se detallan a continuación:

16. Convention Relating to the Distribution
of Programme-Carrying Signals Transmitted by Satellite
Satellites Convention (Brussels, 1974)
Status on October 14, 2011

State	Date on which State became party to the Convention
Armenia	December 13, 1993
Australia	October 26, 1990
Austria	August 6, 1982
Bahrain	May 1, 2007
Bosnia and Herzegovina	March 4, 1992
Chile	June 8, 2011
Costa Rica	June 25, 1999
Croatia	October 8, 1991
El Salvador	July 22, 2008
Germany	August 25, 1979
Greece	October 22, 1991
Honduras	April 7, 2008
Italy	July 7, 1981
Jamaica	January 12, 2000
Kenya	August 25, 1979
Mexico	August 25, 1979
Montenegro	June 3, 2006 ¹
Morocco	June 30, 1983
Nicaragua	August 25, 1979
Oman	March 18, 2008
Panama	September 25, 1985
Peru	August 7, 1985
Portugal	March 11, 1996
Republic of Moldova	October 28, 2008
Russian Federation	January 20, 1989 ¹
Rwanda	July 25, 2001
Serbia	April 27, 1992
Singapore	April 27, 2005
Slovenia	June 25, 1991
Switzerland	September 24, 1993
The former Yugoslav Republic of Macedonia	November 17, 1991
Togo	June 10, 2003
Trinidad and Tobago ¹	November 1, 1996
United States of America	March 7, 1985
Viet Nam	January 12, 2006

(Total: 35 States)

Fuente OMPI. url: www.wipo.int

2. OBJETIVOS DEL CONVENIO

Mediante el Convenio de Bruselas, los Estados Contratantes asumieron el compromiso de adoptar en su legislación interna las medidas adecuadas para impedir que en su territorio o desde este se distribuyan, sin autorización del distribuidor, señales portadoras de programas transmitidas por satélite.

Con ello, se busca otorgar un estándar internacional de protección a las señales transmitidas por satélite o, en otras palabras, disminuir esta modalidad de piratería.

Es importante señalar que el Convenio no obliga a los Estados Contratantes a modificar el alcance de los derechos de los autores, titulares de derechos conexos ni del público en general. Adicionalmente, el Convenio excluye de su aplicación la distribución de señales que se efectúa desde satélites de radiodifusión directa.

De otro lado, este Convenio aparece como un complemento de los derechos otorgados a los organismos de radiodifusión, a través de la *Convención de Roma sobre la protección de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión*, Convención de la cual Colombia es parte desde 1976.

Finalmente, conviene indicar que el Convenio no prevé la constitución de un órgano rector ni la asignación de presupuesto alguno, lo que permite concluir que no existe impacto negativo en las rentas de la Nación.

3. ESTRUCTURA DEL CONVENIO

El Convenio está compuesto por 12 artículos, los cuales serán explicados brevemente a continuación:

Artículo primero

En esta disposición los Estados Contratantes establecieron, para mayor claridad, definiciones de los principales términos utilizados en el Convenio, tales como: *señal, programa, satélite, organismo de origen y distribuidor*.

Es importante destacar que estos términos no van en contravía de definiciones legales de nuestro ordenamiento jurídico y que, por el contrario, resultan aplicables al caso concreto de señales portadoras de programas transmitidos por satélite.

Artículo segundo

Esta disposición constituye el núcleo y a su vez la obligación principal del Convenio, dado que impone a los Estados Contratantes el compromiso de adoptar medidas adecuadas y necesarias para impedir la distribución ilegal de señales portadoras de programas, cuando estas son transmitidas vía satélite.

Este compromiso solo es aplicable si el organismo de origen, es decir, la persona que decide qué programas portarán las señales emitidas, es nacional de un Estado Contratante.

En cuanto a las medidas, los Estados Contratantes tienen absoluta libertad para determinar cuáles consideran necesarias y adecuadas. Se señalan a título de ejemplo, medidas penales, administrativas y civiles.

Adicionalmente, la norma autoriza a los Estados Contratantes a limitar en el tiempo la aplicación de estas medidas.

Artículo tercero

A través de esta disposición se excluyen las señales recibidas por el público y emanadas directamente desde un satélite.

Por lo tanto, no se verá afectado el acceso del público a señales transmitidas por satélites y destinadas directamente a este.

Artículo cuarto

Esta disposición establece excepciones y limitaciones a las medidas previstas en el artículo segundo del Convenio, en los siguientes casos:

- Cuando se trate de breves fragmentos que contienen hechos de actualidad, pero solo en la medida que justifique el propósito informativo.

- Cuando se trate de breves fragmentos en forma de citas.

- En el caso de países en desarrollo como Colombia, cuando la distribución se efectúe con propósitos de enseñanza e investigación científica.

Estas limitaciones y excepciones tienen como objeto establecer el necesario equilibrio entre los derechos de los organismos de radiodifusión y el interés público, en especial el derecho a la información y a la educación.

Artículo quinto

De acuerdo con esta norma, las medidas para proteger las señales transmitidas por satélite, solo serán obligatorias una vez el Estado forme parte del Convenio. En otras palabras, no existe retroactividad de los compromisos adquiridos.

Artículo sexto

Este artículo establece que en ningún caso el Convenio se interpretará de forma que limite o menoscabe el derecho que ostentan los autores (Derecho de Autor) o los intérpretes, ejecutantes, productores de fonograma u organismos de radiodifusión (Derechos Conexos).

Artículo séptimo

En adición al artículo anterior, esta norma determina que el cumplimiento de las obligaciones del Convenio no limita ni menoscaba la facultad de intervención que tiene el Estado cuando evidencie abuso del derecho en esta materia.

Artículos octavo al duodécimo

Estos artículos son propios de los tratados y convenios internacionales, pues en ellos se regulan aspectos como la forma de adhesión por parte de los países, la entrada en vigor, la facultad de los Estados Contratantes de denunciar el Convenio, el idioma y las reservas, entre otros.

4. VENTAJAS DE LA ADOPCIÓN DE CONVENIO

El beneficio de este Convenio es indiscutible. Su propósito consiste en resolver los problemas de la protección contra la distribución no autorizada de señales portadoras de programas en comunicaciones satelitales entre organismos de radiodifusión o entre esos organismos y los distribuidores por cable. Es decir, que excluye aquellas emisiones dirigidas a la recepción directa por parte del público, así como la distribución de señales derivadas procedentes de señales ya distribuidas por un distribuidor al que las señales emitidas estaban destinadas.

Adicionalmente, este Convenio es el único instrumento internacional para combatir la piratería de señales.

En síntesis, podemos concluir que las principales características -y a la vez ventajas- del Convenio, son las siguientes:

- No otorga derechos específicos de propiedad intelectual; solamente complementa la protección otorgada a los organismos de radiodifusión.

- Los Estados Contratantes se obligan a tomar todas las medidas adecuadas para impedir que en o desde su territorio, se distribuya cualquier señal portadora de un programa por un distribuidor a quien no esté destinada la señal, si esta ha sido dirigida hacia un satélite o ha pasado a través de un satélite.

- Los Estados Contratantes tienen libertad de escoger el modo de cumplir con la obligación mencionada en el punto anterior, es decir, pueden hacerlo a través del establecimiento de normas de propiedad intelectual o a través de normas de otra índole tales como normas administrativas, penales o de telecomunicaciones.

- Este Convenio no protege el programa transmitido propiamente dicho, sino que el objeto de la protección son las señales emitidas por el organismo de origen.

- Este Convenio permite también imponer ciertas limitaciones a la protección en procura de la preservación del interés general. En tal sentido, la distribución de señales portadoras de programas por personas no autorizadas está permitida si las señales son portadoras de breves fragmentos que contengan informaciones sobre hechos de actualidad o en forma de citas, breves fragmentos del programa incorporado a la señal emitida o, en el caso de países en desarrollo, si el programa portado por señales emitidas se distribuye solo con propósitos de enseñanza, incluida la de adultos o de investigación científica.

De conformidad con lo anteriormente planteado, respetuosamente se solicita dar aprobación al Convenio sobre la distribución de señales portadoras de programas transmitidas por satélite, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974, dadas las ventajas evidenciadas en materia de combate a la piratería de señales transmitidas por satélite, sin menoscabo del interés general.

Por las consideraciones antes expuestas me permito presentar a consideración de la Comisión Segunda del Senado de la República la siguiente,

PROPOSICIÓN

Dese segundo debate al **Proyecto de ley número 154 de 2011 Senado**, por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite", hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974, con base en el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* 809 del 1° de noviembre de 2011.

Cordialmente,

Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar,
Senador de la República.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite”, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite”, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite”, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día veintinueve (29) de noviembre del año dos mil once (2011), según consta en el Acta número 13 de esa fecha.

La Presidenta Comisión Segunda Senado de la República,

Alexandra Moreno Piraquive.

El Vicepresidente Comisión Segunda Senado de la República,

Carlos Emiro Barriga Peñaranda.

El Secretario General Comisión Segunda Senado de la República,

Diego Alejandro González González.

CONTENIDO

Gaceta número 918 - Miércoles, 30 de noviembre de 2011

SENADO DE LA REPÚBLICA PÁGS.
PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 124 de 2011 Senado, por el cual la Nación al cumplirse los 470 años de fundación se asocia y rinde homenaje al municipio de Ramiriquí en el Departamento de Boyacá en reconocimiento a su fundador José Ignacio de Márquez, primer Presidente Civil de la República de Colombia..... 1

Ponencia para segundo debate y Texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda Constitucional Permanente Senado de la República al Proyecto de ley número 109 de 2011 Senado, por la cual se Aprueba la “Convención sobre el Estatuto de los Apatridias”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961..... 7

Ponencia para segundo debate, Texto propuesto y Texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda Constitucional Permanente Senado de la República al Proyecto de ley número 19 de 2011 Senado, por la cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional. 13

Ponencia para segundo debate y Texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 154 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite”, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1974. 25