



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 308

Bogotá, D. C., viernes, 5 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariosenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026.*

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2017

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Bogotá, D. C.

**Asunto: Radicación proyecto de ley**

Apreciado señor Secretario:

Con toda atención y en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz, establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, me permito presentar ante el Honorable Senado de la República el **Proyecto de Acto Legislativo**, por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026.

Cordialmente,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS  
Ministro del Interior

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026.*

El Congreso de Colombia

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

**Artículo transitorio XX.** La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los períodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026, los cuales serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones.

**Artículo transitorio XX.** Las mencionadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarán conformadas así:

#### Circunscripción 1

Municipios del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldon, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa y los municipios de Florida y Pradera, Valle del Cauca.

#### Circunscripción 2

Conformada por Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Departamento de Arauca.

#### Circunscripción 3

Municipios del departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza.

#### Circunscripción 4

Constituida por 8 municipios de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

#### Circunscripción 5

Municipios del departamento del Caquetá: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita,

Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso, y el municipio de Alceiras del departamento del Huila.

#### Circunscripción 6

Municipios del departamento de Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Itsmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Novita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto y dos municipios de Antioquia, Vigía del Fuerte y Murindó.

#### Circunscripción 7

Municipios del departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa y 4 municipios del departamento del Guaviare, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores.

#### Circunscripción 8

Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano. Municipios de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Tolviejo.

#### Circunscripción 9

Municipios del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí, Buenaventura, del departamento del Valle del Cauca.

#### Circunscripción 10

Está constituida por 11 municipios del departamento de Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Maguá, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.

#### Circunscripción 11

Municipios del departamento del Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

#### Circunscripción 12

Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jaga de Ibirico, La Paz, Pueblo Bello y Valledupar. Municipios de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Santa Marta, Ciénaga y Fundación.

#### Circunscripción 13

Municipios del departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití y el municipio de Yondó del departamento de Antioquia.

#### Circunscripción 14

Municipios de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano.

#### Circunscripción 15

Municipios del departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco.

#### Circunscripción 16

Municipios del departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

**Parágrafo.** Cuando el censo electoral de alguno de los municipios incluidos en estas circunscripciones su-

pere los 50.000 ciudadanos aptos para votar, únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural del correspondiente municipio y se excluirán los puestos de votación y censo electoral de la cabecera municipal.

**Artículo transitorio XX.** Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos solo pueden ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos u organizaciones sociales.

Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con sus territorios étnicos, podrán inscribir candidatos:

- a) Los consejos comunitarios.
- b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales.
- c) Las Kumpañy legalmente constituidas.

Los candidatos solo pueden ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos, organizaciones sociales, consejos comunitarios, resguardos indígenas o Kumpañy legalmente constituidas, cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con sus territorios.

**Parágrafo 1º.** Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de paz simultáneamente con otras circunscripciones.

**Parágrafo 2º.** Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser habitantes regulares de la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno.

**Artículo transitorio XX.** Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias.

La organización electoral adoptará medidas especiales para la vigilancia del censo electoral, de la inscripción de candidatos y de la financiación de las campañas.

Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios.

Se promoverán mecanismos adicionales de control y veeduría ciudadana por parte de organizaciones especializadas y de partidos y movimientos políticos.

**Artículo 2º.** El Gobierno nacional reglamentará el presente acto legislativo dentro de los 90 días siguientes a su promulgación

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

De los Honorables Congressistas,



**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**  
Ministro del Interior

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de acto legislativo se enmarca dentro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, en tanto pretende garantizar la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono para lo cual crea 16 Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz para los períodos 2018-2022 y 2022-2026.

En este sentido, el acuerdo suscrito en el teatro Colón de Bogotá el pasado 24 de noviembre de 2016, señaló:

*“(L)a construcción de la paz requiere que los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, en una fase de transición, tengan una mayor representación en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política de esos territorios y sus poblaciones, así como la representación de sus intereses”.*

El Punto 2 del Acuerdo Final entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), denominado “Participación Política: Apertura Democrática para construir la paz”, contempla en su punto 2.3.6, la Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono:

*“En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales”.*

Adicionalmente, el punto 6.2 del Capítulo Étnico, define que se adoptarán medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CETP), cuando su circunscripción coincida con sus territorios.

De acuerdo a la ruta metodológica construida con las Comunidades Indígenas a través de las organizaciones que los representan en la Mesa Permanente de Concertación (MPC) y el Pueblo Rom a través de la Comisión Nacional de Diálogo se realizó el estudio, sustentación y concertación del presente acto legislativo el cual incorpora las observaciones y acuerdos que se presentaron en cada uno de los espacios.

El Proyecto que se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República es fundamental

para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y especialmente para garantizar la representación política y la participación de aquellas zonas que han sido afectadas por el conflicto y el abandono.

## II. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo tiene como objetivo crear en la Cámara de Representantes 16 representantes adicionales para los períodos 2018-2022 y 2022-2026, los cuales serán elegidos uno por cada Circunscripción Transitoria Especial de Paz.

Con el fin de definir aquellas zonas que han sido afectadas por el conflicto y el abandono determinadas en el acuerdo se establecieron 4 criterios a saber:

- a) Grado de afectación derivado del conflicto;
- b) Presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas;
- c) Niveles de pobreza, y
- d) Debilidad institucional.

Para determinar el Grado de afectación derivado del conflicto se tomaron las siguientes variables: Acciones de las Fuerzas Militares y Acciones Grupos al Margen de la Ley; Homicidios, secuestros y varios hechos victimizantes como masacres, despojo de tierras, desplazamiento, minas antipersonal, desaparición forzada, asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras. Las Fuentes empleadas para estas variables fueron:

1. Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia.
2. Policía Nacional.
3. Centro Nacional de Memoria Histórica.
4. Unidad de Restitución de Tierras.
5. Unidad para las Víctimas.
6. Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA).
7. Ministerio de Trabajo y Escuela Nacional Sindical.
8. Federación Nacional de Municipios y de Concejales.
9. Fundación para la Libertad de Prensa.

Para el criterio de Presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas las variables fueron: Hectáreas de cultivos de coca e índice de vulnerabilidad, explotación ilegal de minerales, contrabando y las fuentes utilizadas fueron el Sistema Integrado de Meritorio de Cultivos Ilícitos (SIMCI), la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), Ministerio de Defensa y Policía Nacional.

Para los criterios de Pobreza se utilizó como variable el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) - Rural cuya fuente es el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y el Censo Nacional de Población de 2005.

Para la variable de Debilidad de Institucional se utilizó el Esfuerzo Integral Cierre de Brechas cuya fuente es el Departamento Nacional de Planeación (DNP) del año 2005.

Los municipios con mayores niveles de afectación en todos los criterios fueron agrupados en subregiones, teniendo en cuenta dinámicas de conflicto, regionalización del Plan Nacional de Desarrollo, modelo de nodos de desarrollo de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS) del DNP y criterios de expertos.

Teniendo en cuenta que dentro de estas subregiones se encontraban nodos de desarrollo, ciudades capitales o municipios que superaban los 50.000 habitantes aptos para votar registrados en el censo electoral, y teniendo en cuenta que estos tienen más posibilidades de tener representatividad en la Cámara de Representantes, se incluyó en la circunscripción únicamente la zona rural, es decir, los puestos de votación ubicados en la zona rural de estos municipios, con el fin de garantizar la participación electoral de los habitantes que históricamente han sido afectados por el conflicto y el abandono.

La creación de estas circunscripciones requiere reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos y candidatas, financiación especial y acceso a medios regionales. Igualmente, estas circunscripciones requieren mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto.

Con el propósito de buscar la participación electoral de poblaciones históricamente excluidas, se determinó que podrán votar y ser candidatos y candidatas las personas que habiten regularmente estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. Podrán postular candidatos y candidatas los grupos significativos de ciudadanos, las organizaciones sociales, consejos comunitarios, resguardos indígenas o Kumpañy Rrom legalmente constituidas cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con sus territorios.

En estas circunscripciones los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir ni candidatos ni candidatas. Tampoco ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de paz simultáneamente con otras circunscripciones.

Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias en sus departamentos.

Con el propósito de garantizar las reglas especiales establecidas en el Acuerdo Final para estas circunscripciones se requieren facultades al Gobierno nacional para la reglamentar el presente acto legislativo.

En conclusión, el presente proyecto de acto legislativo recoge las obligaciones contenidas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera relacionado con la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Por lo tanto, me permito poner a disposición del Honorable Congreso de la República, para que en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz contemplado en el Acto Legislativo número 01 de

2016, le dé trámite al mismo y se efectúe la reforma constitucional que se requiere.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,



JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS  
Ministro del Interior

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 2 del mes de mayo del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro del Interior, doctor *Juan Fernando Cristo*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado**, por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 5ª de 1992, y dentro del marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy, ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Interior, doctor *Juan Fernando Cristo Bustos*. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales, Ley 3ª de 1992.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

*Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 17 DE 2017 SENADO**

*por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia, para permitir la Prisión Perpetua Revisable cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro, explotación sexual o feminicidio sea un menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad y se dictan otras disposiciones - Ley Yuliana Samboni.*

El Congreso de Colombia

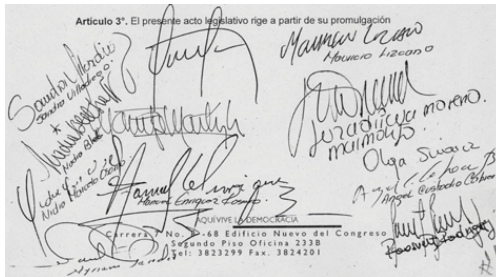
DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 1° artículo 34 de la Carta Política quedará así:

*Se prohíben las penas de destierro, confiscación y prisión perpetua. La prisión perpetua sólo será admisible como pena cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro, explotación sexual o feminicidio, sea un menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad.*

Artículo 2°. La ley desarrollará el presente acto legislativo.

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



Este acto legislativo hace parte integral de un conjunto de iniciativas que fueron discutidas por el Congreso de la República sin que se agotaran los debates respectivos. Dentro de estas iniciativas es importante resaltar que el articulado propuesto fue propuesto y defendido por la Senadora Gilma Jiménez (q. e. p. d.) como luchadora incansable por el bienestar de los niños. En vista de los crecientes sucesos criminales en los cuales los menores de edad son abusados, se hace imprescindible insistir en estas iniciativas como medida de persuasión, prevención y sanción de delitos en los cuales los menores son víctimas de actos criminales<sup>1</sup>.

A continuación, se exponen los motivos por los cuales se proponen estas medidas, en el siguiente orden:

1. Objeto del proyecto
2. Contenido del proyecto
3. Necesidad del proyecto
4. Marco normativo

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente iniciativa tiene como fin establecer una medida de política criminal que permita castigar con prisión perpetua revisable la comisión de los delitos de

<sup>1</sup> Los motivos del presente acto legislativo coinciden con otra medida legislativa radicada que buscaba establecer un procedimiento preferencial en favor de la niñez y la adolescencia.

homicidio, acceso carnal violento, secuestro, explotación sexual o feminicidio en víctima menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad.

*Se busca con esta medida* garantizar la efectividad, la eficiencia y la eficacia de la protección de los derechos del menor, de acuerdo con la prevalencia, de los derechos de la niñez de que tratan los artículos 13 inciso 3°, 42 y 44 del Estatuto Superior en concordancia con los diferentes tratados internacionales de protección a la infancia, que hacen parte del bloque de constitucionalidad y anteponen a los niños como sujetos de derechos constitucionales primordiales y prevalentes de la sociedad, imponiendo al Estado el deber de mantener una protección directa y primigenia en defensa de los derechos constitucionales de los menores.

**2. CONTENIDO DEL PROYECTO**

El proyecto de acto legislativo que presentamos se compone de tres artículos:

El primer artículo levanta la prohibición constitucional según la cual en el país se prohíbe la prisión perpetua como tipo de pena ante cualquier delito, y permitirlo en casos en que la comisión de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro, explotación sexual o feminicidio sea en víctima menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad.

El segundo artículo busca que, mediante ley, se desarrollen las medidas y la forma de aplicación de la prisión perpetua para los abusadores de los menores.

El tercer artículo trata de su vigencia.

**3. NECESIDAD DEL PROYECTO**

En los primeros tres meses de 2015 el número de denuncias que recibió la Fiscalía sobre casos de abuso sexual donde la víctima es un menor de edad fue de 11.000. Para agosto de ese mismo año, ya habían sido denunciados 12.12 casos, 2.000 más que los reportados durante todo el año 2014<sup>2</sup>. Esto indica que para 2015, diariamente, 122 niños fueron víctimas de abuso sexual<sup>3</sup>. De estas víctimas, el 83% de los casos corresponden a niñas entre 10 y 14 años, el 42% de los casos se cometen en los propios hogares de las víctimas, y de estos el 21% de los casos el victimario es una persona conocida por la familia del menor<sup>4</sup>. Al final de 2015 habían sido reportados 18 mil casos<sup>5</sup>.

Las estadísticas son alarmantes en todos los sentidos. Entre enero y febrero de 2016, fueron reportados 2.594 casos de abuso sexual en menor de edad, para un promedio de 43 casos diarios. En esos mismos meses se dieron 358 muertes violentas de menores, de las cuales 142 fueron homicidios. Lo más preocupante es que

<sup>2</sup> <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/abuso-sexual-contra-ninos-colombia-se-duplico-el-2015>

<sup>3</sup> <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/cadadia-colombia-122-ninos-son-victima-abusosexual>

<sup>4</sup> El Espectador. Prenden alarmas cifras de abuso sexual infantil. En:

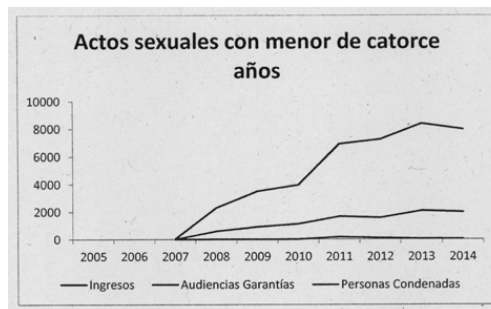
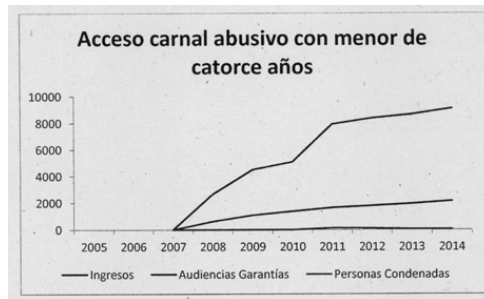
<http://www.elespectador.com/noticias/politica/congreso-prenden-alarmas-cifras-de-abuso-sexual-infanti-articulo-616780>

<sup>5</sup> Revista Semana. Cifras sobre la situación de los niños en Colombia.

<http://www.semana.com/educacion/articulo/cifras-sobre-la-situacion-de-los-ninos-en-colombia/470090>

Medicina Legal calcula que solo un 30% de los casos se denuncia<sup>6</sup>.

Estas son las cifras a 2014:



Comparando las cifras de 2014 con las de los dos años siguientes, se hace evidente una tendencia al aumento en este tipo de crímenes atroces que no solo afectan a los niños como individuos sujetos de derechos sino también a la nación, en tanto que estos niños son el futuro de nuestro país.

El ordenamiento jurídico interno y la normativa internacional ha establecido obligaciones que indican que la protección al niño menor de edad es una necesidad primaria del Estado. En ese sentido, nuestra legislación ha venido avanzando mucho en materia de protección a nuestros niños y aunque hoy podemos decir que la legislación colombiana es muy nutrida en la materia consideramos que aún hace falta definir una pena que sea verdaderamente efectiva, que genere una amplia persuasión y significativa sanción a los delitos más graves contra nuestros menores.

Aun cuando Colombia ha sido pionera en suscitar un sistema integral de protección al menor, los dispositivos normativos han sido fundamentalmente dirigidos al aumento de penas, subrogados penales o medidas que sustituyen el arresto y las penas de prisión, la ampliación de legitimación para realizar denuncias penales, entre otras, que sin duda constituyen un paso importante en la protección del menor, pero que hoy palidecen frente a los execrables casos en los que cada vez más menores son abusados por perpetradores infanticidas y pedófilos.

En efecto, muchos son los casos que han conmocionado al país, en los cuales los niños han sido víctimas de crímenes, violencia familiar o sexual, o han sido objeto de venganzas o ajustes de cuentas por problemas causados por adultos, en donde sin entender por qué salen inmolados o seriamente lastimados.

En consecuencia, la sociedad con mucha razón ha expuesto su conmoción ante casos en que se han violado los derechos fundamentales de los menores y, con

gran juicio, ha debatido sobre la fragilidad del sistema jurídico en la protección de los menores y ha venido exigiendo medidas legislativas que hagan prevalecer verdaderamente los derechos de los menores. Los legisladores entonces debemos actuar como catalizadores de las exigencias de los colombianos, evaluando la pertinencia y conducencia de las diferentes propuestas que se hagan en torno a esta situación.

Múltiples son los casos en los cuales menores de edad han estado expuestos a la violencia y al desafuero humano, al tiempo que han sido víctimas de la desidia judicial. Por mencionar tan solo un ejemplo como caso emblemático que conmocionó a nuestra sociedad y que refuerza la necesidad de priorizar el conocimiento de procesos penales en los que la vida y los derechos fundamentales de los menores no fueron lo suficientemente protegidos, traemos a colación el caso de Yuliana Samboni o el de los hermanitos Vanegas Grimaldi:

Según información de prensa, Rafael Uribe Noguera secuestró, torturó y violó a la niña Yuliana Andrea Samboni, quien fue encontrada en un apartamento de su propiedad. El hecho ha despertado la consternación y estupor de nuestra sociedad que con razón piden medidas firmes contra este tipo de delitos.

En otro caso que consternó al país, el 4 de febrero de 2015, dos criminales entraron a una humilde vivienda en la vereda El Cóndor, en Florencia (Cauquetá), donde se encontraban los hermanitos Deinner Alfredo de 4 años, Laura Jimena de 10 y Juliana de 14; minutos antes los dos asesinos a sueldo buscaron a Samuel, de 17 años que se encontraba en alguna casa vecina, lo obligaron a acompañarlos a la vivienda donde estaban sus hermanos. Luego de esperar a los padres de los menores por un largo tiempo, sin más, decidieron asesinarlos cruelmente.

Uno por uno, con tiros de gracia, fueron encontrados los cuerpos sin vida de los 3 menores de edad. La fortuna en medio de la desgracia le permitió a Pablo, de 12, salir con vida de la masacre, pues milagrosamente la bala que le disparó en su cuello no le fue letal y, luego de fingir su muerte hasta la huida de los perpetradores de su hogar, corrió en busca de ayuda.

Las causas del horrendo crimen, al parecer, se centran en un pleito por las tierras en las que habitaba la familia, sobre las cuales una señora acusada de ser la determinadora de la masacre quería apropiarse y, para eso, se valió de todas las formas de intimidación hasta llegar a contratar a dos sicarios, a quienes ella y su hija habrían pagado \$500.000.

El país está clamando por medidas que contrarresten este tipo de crímenes y castiguen a los criminales que los perpetúan. La finalidad de la pena es preventiva, retributiva, enmendadora o reinsercionista. El castigo por ser castigo se encuentra en la forma de pena retributiva. No obstante, se considera que las demás finalidades son igual o más importantes que el mero castigo. Así las cosas, se espera que el delincuente aprenda de su error, retribuya a la sociedad, no reincida y se reintegre como ser funcional. Por lo tanto, en el caso que nos concierne, el problema fundamental de política pública es si el pedófilo puede o no reinsertarse en la sociedad sin ser reincidente y, por tanto, es o no la pedofilia una conducta 'curable'. Algunos estudios indican que la pedofilia es una orientación sexual, haciendo que esta nunca se

6 Op. Cit. Revista *Semana*.

cambie o “cure”<sup>7</sup>. Así lo afirmó James Cantor, miembro del centro de Adicción y Salud Mental de Toronto (Canadá): “La pedofilia es una orientación sexual, es algo con lo que nacemos esencialmente; no cambia a lo largo del tiempo y es tan central para nuestro ser como cualquier otra orientación sexual (...) Es como si, cuando ven un niño, se les despierta su instinto sexual en lugar de su instinto de crianza”<sup>8</sup>. Otras teorías afirman que la pedofilia se deriva del llamado “síndrome Vampiro”, el cual explica el abuso de menores en que el abusador algún día fue abusado; no obstante esta teoría es criticada por muchos en tanto que estigmatiza a la víctima de este tipo de delitos<sup>9</sup>.

Por lo tanto, la reclusión perpetua es una alternativa que debe incluirse como castigo posible por parte de un juez de la República en estos casos, para apartar a quienes no pueden ser reinsertados a la sociedad, y así proteger a nuestros menores de edad.

#### 4. MARCO NORMATIVO

##### 4.1. Normas y tratados internacionales

Como se mencionó anteriormente, nuestro país ha venido incorporando en nuestra legislación diferentes herramientas jurídicas que lo obligan a tomar medidas administrativas, legislativas y judiciales que permitan acrecentar las herramientas estatales con que cuentan los menores de nuestro país para la defensa de sus derechos fundamentales. Tales disposiciones hoy fundamentan jurídicamente el propósito del proyecto de ley:

• Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 – ratificada y aprobada por nuestro país mediante la Ley 12 de 1991:

*“Preámbulo. Los Estados partes en la convención:*

*Recordando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales,*

*Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,*

*Reconociendo la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países en particular en los países en desarrollo”.*

Artículo 3°.

*“1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*

*2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas respon-*

*sables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”.*

Artículo 19.

*“1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.*

Artículo 39.

*“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño”.*

• Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966, aprobada mediante la Ley 74 de 1968

Artículo 10.

*“1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencias posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo.*

*Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición”.*

Artículo 24.

*“1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”.*

• Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Aprobada mediante la Ley 16 de 1972

Artículo 5°.

*“1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”.*

Artículo 19.

*“Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.*

• Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988. Aprobada mediante la Ley 319 de 2006

Artículo 15.

7 BBC. Nace o se hace; el debate sobre el origen de la pedofilia. En:

[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151124\\_fin\\_de\\_ciencia\\_pedofilos\\_cerebro\\_causas\\_ac](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151124_fin_de_ciencia_pedofilos_cerebro_causas_ac)

8 Op. Cit. BBC Nace o se hace; el debate sobre el origen de la pedofilia.

9 Op. Cit. BBC Nace o se hace; el debate sobre el origen de la pedofilia.

*“La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.*

*c) Adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral;*

*d) Ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad”.* (Cursiva fuera de texto).

#### **4.2. Normativa constitucional**

«Artículo 1°.

*“Colombia es un Estado social de derecho... fundada en el respeto de la dignidad humana...”.* (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 2°.

*“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad,... y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;...*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida,... y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.* (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 5°.

*“El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona...”.*

Artículo 13.

*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente aquellas personas que por su condición, económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

Artículo 42.

*“La familia es el núcleo fundamental de la sociedad...”.*

*El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia.*

*Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes:*

*Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley”.* (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 44.

*“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud... el cuidado y amor, la educación... y la libre expresión de su opinión. Serán*

*protegidos contra toda forma de violencia física o moral...*

*Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

*La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.*

*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.* (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 45.

*“El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral...”.* (Adecuaciones y cursiva fuera de texto).

Artículo 93. Tratándose de los tratados internacionales:

*“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*

*Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia”.* (Cursiva fuera de texto)».

Las normas transcritas amparan e indican la protección integral, especial y prevalente que tienen los menores en nuestro país.

#### **4.3. Marco jurisprudencial**

La jurisprudencia nacional como fuente de derecho cumple un papel fundamental en la protección de los valores y principios del Estado; en este sentido, la Corte Constitucional ha expedido diferentes sentencias que amparan los derechos de los menores de una manera progresiva y, así, ha hecho de este un sistema cada más proteccionista y garante de los derechos del menor.

Como apoyo jurisprudencial a los dispositivos normativos del presente proyecto, tenemos diferentes providencias del máximo tribunal constitucional que refieren al interés superior del menor, a la corresponsabilidad de protección de los derechos del menor del Estado y la sociedad, a prevalencia de sus derechos fundamentales frente a cualquier otra norma:

Sentencia C-092 de 2002: Prevalencia de los derechos de los niños.

*En efecto, los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás por mandato expreso del Constituyente, consagrado en el artículo 44 de la Constitución, lo cual encuentra justificación en que la población infantil es vulnerable y la falta de estructuras sociales, económicas y familiares apropiadas para su crecimiento agravan su condición de indefensión.*

*El ordenamiento constitucional no sólo confiere a los niños una serie de derechos fundamentales que no reconoce a los restantes sujetos de derecho, sino que, adicionalmente, establece que dichos derechos tendrán prevalencia sobre los derechos de los demás. En el Estado Social de Derecho, la comunidad política debe un trato preferencial a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y están impedidos para participar, en igualdad de condiciones, en la adopción de las políticas públicas que les resultan aplicables. En*



este sentido, es evidente que los niños son acreedores de ese trato preferencial, a cargo de todas las autoridades públicas, de la comunidad y del propio núcleo familiar al cual pertenecen.

En tal virtud, los niños gozan de todos los derechos consagrados constitucional y legalmente, así como de aquellos que se encuentran incluidos en los tratados internacionales ratificados por Colombia. A través de la protección especial se busca que la población infantil alcance un desarrollo armónico e integral, obedeciendo al principio del interés superior del menor, aplicable tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

Este principio ha sido definido como la prevalencia jurídica que es otorgada a los menores, con el fin de darles un tratamiento preferencial. Dicha prevalencia es de aplicación superior, siendo por tanto coercible y de obligatorio cumplimiento y acatamiento.

Bajo estos mismos lineamientos, la Constitución consagró que la asistencia y protección de los niños es una obligación de la familia, la sociedad y el Estado, de manera que su realización se encuentra bajo la vigilancia general de la colectividad. (Cursivas fuera de texto).

Sentencia C-154 de 2007: Preeminencia de Protección Especial.

“En ejercicio de su función hermenéutica, la Corte Constitucional ha precisado que el modelo Social de Derecho asigna al Estado el fin esencial de adoptar acciones “que permitan a los menores de edad alcanzar un desarrollo armónico e integral, en los aspectos de orden biológico, físico, síquico, intelectual, familiar y social. La población infantil es vulnerable y la falta de estructuras sociales, económicas y familiares apropiadas para su crecimiento agravan su indefensión”.

La Corte agregó que los niños constituyen un grupo de atención especial al cual deben dirigirse políticas abiertamente proteccionistas, pues no de otra manera se garantiza que sus derechos, ejercidos usualmente en condiciones de vulnerabilidad, se hagan realmente efectivos. Sobre el tópico, la Corte sostuvo:

“Son considerados como grupo destinatario de una atención especial estatal que se traduce, en un tratamiento jurídico proteccionista, respecto de sus derechos y de las garantías previstas para alcanzar su efectividad.

Así, logran identificarse como seres reales, autónomos y en proceso de evolución personal, titulares de un interés jurídico superior que irradia todo el ordenamiento jurídico y que, en términos muy generales, consiste en lo siguiente:

(...) se trata de un principio de naturaleza constitucional que reconoce a los menores con una caracterización jurídica específica fundada en sus derechos prevalentes y en darles un trato equivalente a esa prelación, en cuya virtud se los proteja de manera especial, se los defienda ante abusos y se les garantice el desarrollo normal y sano por los aspectos físico, psicológico, intelectual y moral, no menos que la correcta evolución de su personalidad (Cfr. Sentencias T-408 del 14 de septiembre de 1995 y T-514 del 21 de septiembre de 1998)”. (Sentencia C-1064 de 2000 M. P. Alvaro Tafur Galvis).

Las anteriores referencias permiten concluir que la protección de los derechos de los menores ocupa un lugar privilegiado en el sistema jurídico nacional y que,

en tanto que sus derechos son preeminentes, la garantía de sus intereses debe primar en la resolución de los conflictos jurídicos.

Esta garantía de preeminencia ha sido aceptada por el derecho internacional en una expresión que usualmente opera como principio de interpretación y criterio definitorio de asuntos contenciosos: el interés superior del menor. (Cursivas fuera de texto).

Sentencia C-684 de 2009: Derechos de los infantes, caracterización jurídica específica.

“La jurisprudencia constitucional ha sostenido que los mandatos constitucionales de especial protección a la infancia tienen origen, entre otras razones, en la falta de madurez física y mental de los niños, circunstancia que les hace especialmente vulnerables e indefensos frente a todo tipo de riesgos, y que hacen imprescindibles la adopción de medidas de protección para garantizar su desarrollo armónico e integral y proveer las condiciones que necesitan para convertirse en miembros autónomos de la sociedad. Los niños se tornan de esta manera, en sujetos de especial protección constitucional, cuyos derechos e intereses tienen carácter superior y prevaleciente.

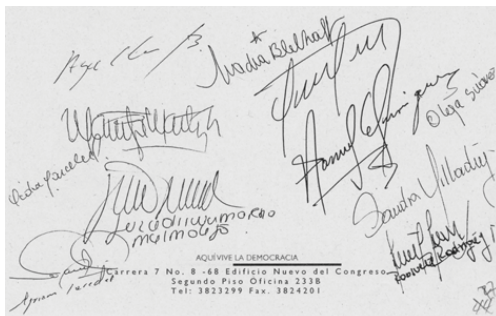
Igualmente ha considerado que los citados mandatos constitucionales constituyen una recepción en nuestro ordenamiento constitucional del principio universal de interés superior del niño, consagrado por primera vez en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre derechos del niño, y posteriormente reproducido en otros instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principio 2º), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 23 y 24) y la Convención sobre Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, en cuyo artículo 3º se dispuso “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

Adicionalmente su alcance ha sido precisado por la jurisprudencia constitucional en numerosas decisiones de revisión de tutela y de constitucionalidad. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-514 de 1998 la Corte Constitucional explicó que el concepto del interés superior consiste, en el reconocimiento de una “caracterización jurídica específica” para el niño, basada en la naturaleza prevaleciente de sus intereses y derechos, que impone a la familia, la sociedad y el Estado la obligación de darle un trato acorde a esa prevalencia “que lo proteja de manera especial, que lo guarde de abusos y arbitrariedades y que garantice el desarrollo normal y sano del menor desde los puntos de vista físico, psicológico, intelectual y moral y la correcta evolución de su personalidad”. Se precisó en la misma oportunidad que el principio en mención “se enmarca en los presupuestos del Estado Social de Derecho, desarrolla el principio de solidaridad, propende por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en consideración al grado de vulnerabilidad del menor y a las condiciones especiales requeridas para su crecimiento y formación, y tiene el propósito de garantizar el desarrollo de su personalidad al máximo grado”. En igual sentido, en la Sentencia T-979 de 2001 se explicó que “...el reconocimiento de la prevalencia de los derechos fun-

damentales del niño... propende por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en consideración al grado de vulnerabilidad del menor y a las condiciones especiales requeridas para su crecimiento y formación, y tiene el propósito de garantizar el desarrollo de su personalidad al máximo grado". Finalmente, la Sentencia T-510 de 2003 sostuvo que la determinación del interés superior del niño se debe efectuar en atención a las circunstancias específicas de cada caso concreto debido a su "naturaleza real y relacional". Sin embargo, en la misma oportunidad se defendió la existencia de criterios generales orientadores de la actividad de los operadores jurídicos "al momento de determinar cuál es el interés superior de un menor y cómo materializar el carácter prevaleciente de sus derechos fundamentales en casos particulares".

La jurisprudencia constitucional también ha insistido en que el interés superior y prevaleciente de los niños, las niñas y los adolescentes es un concepto relacional, es decir, que se predica de situaciones en las cuales deban armonizarse los derechos e intereses de un determinado niño con los de otra u otras personas con los cuales han entrado en conflicto, lo que significa que no puede otorgárseles un carácter excluyentes o absoluto.

Por otra parte ha sostenido esta Corporación que los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes y la protección de su interés superior representan verdaderos valores y principios "que no solo están llamados a irradiar la expedición, interpretación y aplicación de todas las normas de justicia imputable a los menores, sino también a orientar la promoción de políticas y la realización de acciones concretas dirigidas al logro de su bienestar físico, moral, intelectual y espiritual; entendiendo dicho bienestar como una de las causas finales de la sociedad y del Estado, y como un objetivo del sistema jurídico". (Cursivas fuera de texto).



SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 17 de 2017 Senado**, por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia, para permitir la Prisión Perpetua Revisable cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro, explotación sexual o feminicidio sea un menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad y se dictan otras disposiciones - Ley Yuliana Samboní, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de

hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Senadores Óscar Mauricio Lizcano, Sandra Villadiego, Nadia Blel, Nidia Marcela Osorio, Manuel Enríquez Rosero, Myriam Paredes, Olga Suárez Mira, Ángel Custodio Cabrera, Roosevelt Rodríguez y la Representante a la Cámara Luz Adriana Moreno M. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Óscar Mauricio Lizcano Arango

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

\* \* \*

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 18 DE 2017 SENADO

por el cual se modifican los artículos 31 y 235 de la Constitución, se crea la doble instancia para aforados constitucionales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. El presente acto legislativo modifica los 31 y 235 de la Constitución, crea la doble instancia para aforados constitucionales y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2°. El artículo 31 de la Constitución quedará así:

"Artículo 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada. El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único".

Artículo 3°. El artículo 235 de la Constitución quedará así:

"Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174 por cualquier hecho punible que se le impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.
3. Conocer en segunda instancia de los procesos penales adelantados a los miembros del Congreso.
4. Conocer en segunda instancia de los procesos penales adelantados al Vicepresidente de la República; a los Ministros del Despacho; al Procurador General; al Defensor del Pueblo; a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos; al Contralor General de la Repúli-

ca; a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular; a los Gobernadores; a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública por los hechos punibles que se les imputen.

5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

6. Darse su propio reglamento.

7. Las demás atribuciones que señale la ley.

**Parágrafo 1º.** Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.

**Parágrafo 2º.** Los procesos a los que se refieren los numerales 3 y 4 serán conocidos en primera instancia por los tribunales superiores de distrito judicial, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia.

**Parágrafo transitorio.** Tribunal ad hoc. Se creará transitoriamente un Tribunal de Jurados ad hoc que conocerá de las impugnaciones presentadas por aquellos ciudadanos aforados que hayan sido condenados en única instancia, el cual se regirá por las siguientes disposiciones:

1. **Temporalidad.** El plazo de funcionamiento del Tribunal ad hoc será de cinco (5) años, prorrogables por la mitad del tiempo inicial, esto es, dos (2) años y medio, para un máximo de siete (7) años y medio.

2. **Término para reglamentación e implementación.** A partir de la promulgación del acto legislativo que incorpore el parágrafo transitorio a la Constitución, el Gobierno nacional tendrá un (1) año para reglamentar e implementar el Tribunal ad hoc.

3. **Término para presentación de impugnaciones.** A partir de la promulgación del acto legislativo que incorpore el parágrafo transitorio a la Constitución, la persona aforada condenada en única instancia podrá hacer uso de su derecho a la impugnación.

4. **Consecuencia jurídica de la presentación de impugnación.** Una vez presentada la impugnación por la persona aforada, la sentencia condenatoria de única instancia perderá ejecutoria hasta tanto no sea emitido el correspondiente fallo de segunda instancia por parte del Tribunal de Jurados ad hoc.

5. **Término para sustentación de impugnaciones.** A partir de la implementación del Tribunal ad hoc, el término que tendrán los funcionarios aforados condenados en única instancia para sustentar los recursos de impugnación será de un (1) año, so pena de declararse desierto el recurso.

6. **Término para decidir sobre las impugnaciones.** El Tribunal ad hoc tendrá el término de cinco (5) años, prorrogables por la mitad del tiempo inicial, para decidir sobre las impugnaciones presentadas.

7. **Competencia.** El Tribunal ad hoc conocerá de las impugnaciones presentadas por aquellos ciudadanos aforados que hayan sido condenados en única instancia.

8. **Composición.** El Tribunal ad hoc se compondrá de tres (3) magistrados y once (11) jurados de conciencia.

9. **Designación de Magistrados.** Los magistrados que integrarán el Tribunal ad hoc serán designados así: dos (2) personas elegida por Corte Constitucional y una (1) persona elegida por la Oficina de Ginebra del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

10. **Requisitos de los magistrados.** Los magistrados designados deberán cumplir con los siguientes requisitos:

a) Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.

b) Ser abogado.

c) Debe acreditar estudios de posgrado en Derecho Penal o Derechos Humanos.

d) Haber ejercido durante quince (15) años, con buen crédito, la profesión de abogado en el área de Derecho Penal o haber dictado cátedra universitaria por el mismo tiempo en disciplinas jurídicas relacionadas con el Derecho Penal o los Derechos Humanos en establecimientos de educación superior reconocidos oficialmente.

e) No haber sido condenado por sentencia judicial o sancionado disciplinariamente.

f) No podrán encontrarse ejerciendo cargos públicos en el momento de su elección.

g) No haber pertenecido a ninguna clase de partido político, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos.

h) No haber sido candidato o adelantado actividades electorales.

i) No tener parentesco con personas que trabajen o hayan trabajado en la Fiscalía o la Rama Judicial hasta el cuarto grado de consanguinidad o afinidad.

11. **De los Jurados.** Requisitos:

a) Ser ciudadano colombiano en ejercicio.

b) Tener como mínimo 18 años de edad.

c) Ser profesional con título de formación universitaria conforme a la Ley 30 de 1992 y a las normas de educación superior vigentes en el momento de la selección.

d) Ser capaz física y mentalmente.

e) No haber sido condenado por sentencia judicial o sancionado disciplinariamente.

f) No podrán encontrarse ejerciendo cargos públicos en el momento de su elección.

g) No haber pertenecido a ninguna clase de partido político, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos.

h) No haber sido candidato o adelantado actividades electorales.

i) No tener parentesco con personas que trabajen o hayan trabajado en la Fiscalía o la Rama Judicial hasta el cuarto grado de consanguinidad o afinidad.

12. **Listado preliminar de posibles jurados.** La Registraduría Nacional del Estado Civil, utilizando un método en el cual la selección de las personas que integren el registro sea totalmente aleatoria, pondrá en consideración de los magistrados del tribunal y de los abogados de los acusados un listado preliminar de posibles jurados, quienes a su vez deberán diligenciar un formulario de precalificación en el que responderán preguntas sobre el cumplimiento de los requisi-

tos, si tienen alguna condición que los excuse de ser jurado, entre otros.

**13. Selección del Jurado.** Los posibles jurados serán citados a una audiencia en la que los abogados de los condenados y los magistrados entrevistarán a los potenciales jurados individualmente para decidir acerca de su selección o no. En esta audiencia, los abogados de los condenados y los magistrados tendrán la posibilidad de presentar recusaciones o exclusiones, las cuales serán de dos tipos:

a) **Recusación o exclusión con causa;** y

b) **Recusación o exclusión perentoria.** Surtida esta audiencia, habrán de quedar seleccionados los once (11) jurados requeridos para adelantar la revisión de la sentencia Condenatoria de única instancia”.

Artículo 4°. *Régimen de transición.* Respecto de los procesos que a la fecha de promulgación del presente acto se estén tramitando por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en única instancia, conocerá en segunda instancia el Tribunal *ad hoc*.

Artículo 5°. *Concordancias y derogatorias.* Elimínese la expresión “salvo las excepciones que consagra la ley” en el artículo 31 de la Constitución Política.

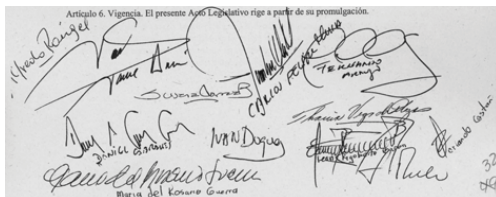
Sustitúyase la expresión “Investigar y juzgar” por la de “Conocer en segunda instancia de los procesos penales adelantados” en el numeral 3 del artículo 235 de la Constitución Política.

Sustitúyase la expresión “Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia” por la de “Conocer en segunda instancia de los procesos penales adelantados” en el numeral 4 del artículo 235 de la Constitución Política.

Sustitúyase la expresión “Parágrafo” por la de “Parágrafo 1” en el artículo 235 de la Constitución Política.

Agréguese el “Parágrafo 2” y un “Parágrafo transitorio” al artículo 235 de la Constitución Política.

Artículo 6°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.



## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS (PARTE CONSIDERATIVA)

### a) Objeto

El presente proyecto de acto legislativo busca subsanar la falla estructural y sistemática que les impide a los funcionarios aforados constitucionales hacer uso a su derecho a la impugnación y a la garantía de la doble instancia, de tal manera que se cumpla con lo ordenado por la Corte Constitucional, y se logre la adecuación de la legislación interna respecto a lo establecido en los principales tratados de derechos humanos de los cuales Colombia es Estado Parte.

### b) Marco jurídico

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.** Ratificado por la República de Colom-

bia el 29 de octubre de 1969, adoptado mediante Ley 74 de 1968. En su artículo 14 numeral 5 establece que “Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”.

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, “Pacto de San José”.** Ratificada por la República de Colombia el 28 de mayo de 1973, adoptada mediante Ley 16 de 1972. En su artículo 8°, numeral 2, literal h) establece el “Derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”.

### c) Contenido del proyecto

El presente proyecto de acto legislativo consta de cinco (5) artículos, necesarios para que funcionarios aforados constitucionales puedan hacer uso de su derecho a la impugnación y a la doble instancia.

### d) Proposición

En concordancia con los argumentos que se presentan, ponemos a consideración de los honorables miembros del Congreso de la República el presente proyecto, teniendo en cuenta que busca proteger los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos de un grupo específico de la población que actualmente recibe un tratamiento diferenciado, en contravía del derecho a la igualdad y que contradice lo establecido en los principales tratados de derechos humanos.

### e) Justificación

#### Introducción

La única instancia establecida por una norma interna colombiana en los procesos penales menoscaba el derecho fundamental de todo ser humano a que, ante un fallo condenatorio y la respectiva pena, pueda mediante un recurso efectivo someterlos a un tribunal o juez superior. Así mismo, lesiona los derechos del procesado conforme a que este no puede recurrir ante un juez o tribunal superior las decisiones judiciales dentro del proceso que se adelanta en su contra y que lo afectan directamente, como lo son la negativa de practicar, admitir o inadmitir pruebas y en general controvertir las decisiones de fondo que profiera el juzgador, siendo el derecho de apelación particularmente importante para garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La segunda instancia es de tal importancia que varios doctrinantes se han referido a ella, es el ejemplo del reconocido filósofo político John Rawls, quien en su libro *Teoría de la Justicia* establece que el sistema penal debe considerarse un caso de justicia procedimental imperfecta: es decir, un sistema penal es justo solamente en la medida en que los procedimientos que lo informan y las instancias que lo constituyen tiendan con el mayor grado de probabilidad posible a condenar únicamente a las personas culpables. Es por ello que la segunda instancia penal es indispensable para satisfacer esta condición, es decir, para asegurar el mínimo posible de condenas de personas inocentes ante la ley. En ausencia de una segunda instancia debidamente conformada, los Estados estarían renunciando a su obligación de hacer todo lo que está en su poder para que ninguna persona sea privada injustamente de la libertad.

Por ello, negar la segunda instancia constituye una violación estructural y sistemática a los derechos hu-

manos. Además de configurarse una discriminación negativa, ya que por ostentar un alto cargo – “condición social” –, se ejerza sobre él una distinción, exclusión o restricción que tiene por objeto y por resultado anular y menoscabar el reconocimiento, goce y ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

Así mismo, con la restricción de acceder a la garantía de recurrir el fallo judicial condenatorio ante un juez o tribunal superior, se lesiona gravemente el derecho a la presunción de inocencia, ya que el juicio en única instancia pudo haber sido el desarrollo de un juicio inconcluso e imperfecto, manteniéndose la probabilidad, lo que descarta la certeza; en ese orden de ideas se debe dar prioridad a revisar su legalidad y de esta manera establecer si

1. La sentencia no consideró la duda razonable.
2. Hay ausencia de errores y arbitrariedades judiciales o meros actos de poder.
3. Hay ausencia de violaciones al derecho de haber tenido la oportunidad de ser oído, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra este.
4. Hay ausencia de vulneraciones tales como que al condenado se le impidiera el derecho de que se le comunicara de forma previa y detallada la acusación formulada.
5. La no existencia de dudas permiten pensar que al condenado no se le concedió el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa.
6. No existieran dudas de que el condenado hubiera tenido la garantía de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con el mismo, que no se le vulnerara el derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos.
7. No se le hubiera vulnerado el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable. Y en general, la garantía de que existió dentro del proceso judicial un juez o tribunal que realizó un control tutelar sobre las decisiones proferidas por el juez o tribunal de primera instancia que resultaron lesivas contra la libertad personal del condenado.

Con la restricción y menoscabo del derecho a la doble instancia, se viola también el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos: “*Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley*”; de nuestra legislación interna se desprende una especial vulneración ya que se incumple lo establecido en la Convención Americana en el sentido de restringir los derechos, inobservando que ninguna disposición interna puede limitar los derechos reconocidos en la Convención conforme al artículo 29, donde se resalta que “*Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de*

a) *Permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos*

*y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;*

b) *Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados*”. Así mismo, se incumple lo establecido en el artículo 5° numeral 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “*No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los Derechos Humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado*”.

La no existencia de una doble instancia para determinado grupo de personas dentro de la jurisdicción colombiana viola el debido proceso por las siguientes razones:

- i) Porque no asegura el adelantamiento de un juicio en segunda instancia para controvertir el fallo;
- ii) Porque ese juicio se realiza ante el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, quien para todas las personas sometidas a la jurisdicción ordinaria diferentes a los congresistas se constituye como segunda instancia o de casación, violando así el principio de acceso igualitario a los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Colombia, en el margen de apreciación para configurar los procedimientos y para diseñar los mecanismos eficaces de protección de los derechos consagrados en la Convención, ha restringido, hecho inane y deficiente la aplicación efectiva del artículo 8° numeral 2 literal h) de la Convención Americana de Derechos Humanos, sustituyendo el derecho humano por una norma perniciosa que lesiona gravemente al ser humano y lo sitúa en imperdonable desventaja propiciada por el Constituyente y en contravía de los estándares internacionales del cual se hace parte gracias al bloque de constitucionalidad.

#### **Estructura**

Para desarrollar la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo, se abordarán cuatro (4) ejes:

**Primero:** Se presentará cómo el ordenamiento jurídico colombiano regula los derechos a la doble instancia y a un recurso efectivo de los funcionarios públicos con fuero. Seguidamente, se ilustrará la jurisprudencia de las altas cortes respecto al tema, luego se presentarán brevemente casos concretos en donde se ha violado el derecho a impugnar y a una segunda instancia.

**Segundo:** Se estudiará lo dicho frente a estos derechos por parte de la doctrina colombiana, así como lo establecido tanto en el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos como en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

**Tercero:** Se centrará en el cambio de jurisprudencia interna referente al derecho a impugnar un fallo condenatorio conforme a lo establecido por los anteriores instrumentos internacionales de derechos humanos, respecto a las personas en general y omitiendo a los funcionarios aforados.

**Cuarto:** Explicará cómo la negación y el desconocimiento de los derechos a impugnar y a acudir a una segunda instancia por parte de los aforados constituyen una violación transversal a los derechos humanos de los funcionarios aforados.

### 1. Doble instancia e impugnación, excepción para aforados. Ordenamiento jurídico y jurisprudencia de Colombia

Las garantías judiciales (debido proceso) se han consagrado como esenciales e indispensables para lograr un proceso judicial justo, imparcial e independiente. Dentro del conjunto de derechos que integran el debido proceso se encuentran el acceso a una doble instancia y a impugnar la sentencia condenatoria, derechos que más que una cuestión de orden procedimental, son derechos que asisten a todo procesado por la mera condición de ser humano sin distinciones de ninguna índole<sup>10</sup>.

#### 1.1. Excepción y limitación al derecho de impugnar y de una segunda instancia de los aforados. Marco legal

La Constitución Política de Colombia consagra expresamente el derecho a impugnar y a la doble instancia, en el artículo 29, indicando que *“Toda persona tiene derecho a impugnar la sentencia condenatoria”*<sup>11</sup>. No obstante, el artículo 31 *supra* estipula que *“Toda sentencia judicial podrá ser apelada, salvo las excepciones que consagre la ley”*<sup>12</sup>.

Lo anterior evidencia que la misma Constitución Política permitió que el derecho a la doble instancia y el derecho a impugnar no fueran absolutos, e incluso se condicionó su aplicación, evidenciando que en el ordenamiento interno colombiano existen normas lesivas que generan un detrimento de los derechos a impugnar un fallo condenatorio y a acudir a una segunda instancia, derechos que en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos se catalogan como no restringibles, e incluso como garantía mínima<sup>13</sup>.

Por ello se afirma que en Colombia existe una falla estructural y sistemática que atenta contra los derechos fundamentales de los funcionarios aforados. La falla estructural se evidencia en la existencia de normas en el ordenamiento jurídico colombiano que son lesivas y menoscaban los derechos fundamentales; la falla sistemática se concreta al observarse que estas normas lesivas se dirigen a un grupo exclusivo de la población en razón de su cargo, generando una discriminación negativa.

Ejemplo de ello son los artículos 235 de la Constitución Política de 1991, 75 de la Ley 600 de 2000 y 32 de la Ley 906 de 2004, en los cuales se estipuló cuáles son las personas que conforme a su condición de aforados constitucionales o legales serían juzgadas directamente por la Corte Suprema de Justicia en única instancia, aspecto que configura una discriminación negativa y una limitación a derechos que son inherentes a las personas sin importar su condición.

De modo tal que conforme a los artículos antes mencionados, en especial el artículo 235 de la Constitución Política, a los funcionarios allí señalados<sup>14</sup>, en razón a su cargo, se les limitan y transgreden sus derechos a impugnar una sentencia y a acudir a una segunda ins-

tancia, afectándose íntegramente su debido proceso y su derecho a la igualdad.

Los funcionarios públicos referenciados, ante la eventual comisión de un delito común o en ejercicio de sus funciones serán juzgados en única instancia por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Es decir, contra la sentencia condenatoria que se produjese no procedería recurso alguno.

Bajo esa premisa, en el ordenamiento jurídico colombiano se produce un trato desigual respecto de los funcionarios aforados, dejando en evidencia una falla estructural toda vez que, es la misma Constitución quien autoriza la existencia de normas que lesionan y producen un detrimento de los derechos que tienen los aforados, no en su calidad de funcionarios públicos, sino en su calidad primigenia de ser humano.

#### 1.2. Postura de las Altas Cortes frente a esta limitación de los derechos de los aforados

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia de Colombia ha perpetuado esta limitación y violación a las garantías judiciales de los aforados. La Corte Constitucional ha argumentado que:

*“ser juzgado por el más alto tribunal de la jurisdicción ordinaria es “la mayor aspiración de todo sindicado”*<sup>15</sup>.

Y, que el hecho que los funcionarios aforados sean juzgados en única instancia por la Corte Suprema de Justicia:

*“Genera a su favor dos ventajas: “la primera, la economía procesal; la segunda, el escapar a la posibilidad de los errores cometidos por los jueces o tribunales inferiores. A las cuales se suma la posibilidad de ejercer la acción de revisión, una vez ejecutoriada la sentencia”*<sup>16</sup>.

Así mismo, se ha argumentado que, el fuero no es una limitación o una vulneración a los derechos de los funcionarios aforados, por el contrario, es una garantía toda vez que:

*“El propósito del fuero es preservar la autonomía y la independencia legítimas de aquellos funcionarios a los que ampara”*<sup>17</sup>.

*(...) cabe destacar que el juzgamiento de altos funcionarios por parte de la Corte Suprema de Justicia constituye la máxima garantía del debido proceso visto integralmente por las siguientes razones: (i) porque asegura el adelantamiento de un juicio que corresponde a la jerarquía del funcionario, en razón a la importancia de la institución a la cual este pertenece, de sus responsabilidades y de la trascendencia de su investidura. Por eso, la propia Carta en el artículo 235 Superior indicó cuáles debían ser los altos funcionarios del Estado que gozarían de este fuero; (ii) porque ese juicio se adelanta ante un órgano plural, con conocimiento especializado en la materia, integrado por profesionales que reúnen los requisitos para ser magistrados del máximo órgano de la jurisdicción ordinaria; y (iii) porque ese juicio se realiza ante el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, quien tiene a su cargo la interpretación de la*

10 Comparar. Moreno Ortiz & Lozano Martínez. Fuero y Desafueros. Bogotá, Colombia: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda. 2011. Pág. 80.

11 Ver. Constitución Política de Colombia. *Artículo 29*. 1991.

12 Ver. Constitución Política de Colombia. *Artículo 31*. 1991.

13 Comparar. Moreno Ortiz & Lozano Martínez. Fuero y Desafueros. Bogotá, Colombia: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda. 2011. Pág. 80.

14 Ver. Constitución Política de Colombia. *Artículo 235*. 1991.

15 Ver. Corte Constitucional. C- 545 del 28 de mayo de 2008. Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla. Pág. 15. 2008.

16 Ver. Corte Constitucional. C-142 de abril 20 de 1993, Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. 1993.

17 Ver. Corte Constitucional. C-245 de junio 3 de 1996, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa. 1996.

ley penal y asegurar el respeto de la misma a través del recurso de casación”<sup>18</sup>.

Por su parte, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el Auto de 18 de febrero de 1997 (Proceso Rad. 10684), señaló lo siguiente:

“El fuero constitucional creado por la Carta Política de 1991, en contraposición a la inmunidad que garantizaba la de 1886, debe entenderse entonces desde un doble punto de vista: Desde la óptica de protección de la actividad parlamentaria como función, caso en el cual la competencia de la Corte, en el supuesto de la desvinculación del sujeto pasivo de la acción penal, se mantiene para todos aquellos ilícitos cometidos por razón o con ocasión de la función congresional; y, desde la perspectiva de la protección personal de sus miembros, pues en tanto estén vinculados a la actividad legislativa solo pueden ser investigados y juzgados por el máximo Tribunal de la Jurisdicción ordinaria, cualquiera que sea la época en que se haya cometido la infracción que origina la actuación judicial”<sup>19</sup>.

Finalmente, la Corte Constitucional, en su argumentación para validar la limitación y violación al derecho a impugnar el fallo condenatorio y al acceso a una doble instancia por parte de los funcionarios aforados, invoca lo establecido en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en donde Colombia es parte, e indica que en estos instrumentos no hay una disposición específica referente a los aforados y, que el hecho de ser juzgados por el tribunal de cierre implica una garantía para estos, garantía que no tiene las personas sin fuero, toda vez que, su proceso es llevado por jueces ordinarios.

“En la Sentencia C-934 de 2006 la Corte concluyó que este esquema procesal no desconoce ninguna de estas garantías, pues no existe ninguna regla específica, ni en la Carta Política ni en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, que establezca una facultad para atacar los fallos sancionatorios en contra de las personas que cuentan con un fuero, sino únicamente un precepto general diseñado para los juicios penales ordinarios que son conocidos por las instancias regulares, y no por el máximo órgano jurisdiccional en materia penal, que además tiene la particularidad de ser un cuerpo colegiado”<sup>20</sup>.

Como se estudiará en la segunda sección de este trabajo, los argumentos de las Altas Cortes para sustentar y validar la limitación y violación de los derechos de los aforados aquí analizados, son superficiales e incluso evidencian un desconocimiento e inobservancia de lo establecido en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos sobre la materia.

### 1.3. Casos de condenados

El número de funcionarios públicos que en razón de su cargo son acreedores de un fuero constitucional y legal es bastante amplio. Ejemplo de ello es que solamente entre Congresistas, Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Presidente y Vicepresidente de la República, Defensor del Pueblo, Contralor y Procurador

General de la Nación, son 295 funcionarios a los cuales se les limitan sus derechos a impugnar una Sentencia Condenatoria y acceder a una doble instancia.

Es importante indicar, que la Constitución Política de Colombia, estableció 3 maneras diferentes de juzgar a funcionarios públicos con fuero:

La primera es aplicada a los Congresistas, quienes son procesados por la Corte Suprema, es decir, la Corte investiga, acusa y juzga a los congresistas, implicando que este alto tribunal tenga la calidad de juez y parte en el proceso. El efecto de esta disposición, ha dado como resultado que desde 1991 hayan sido condenados 85 congresistas y que en la actualidad se encuentren investigados y procesados 416 de estos funcionarios.

La segunda es la aplicada a los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, al Procurador y al Contralor, quienes son investigados por el Fiscal y juzgados por la Corte Suprema, dentro de esta categoría han sido condenados 11 funcionarios y se encuentra en trámite 4 procesos<sup>21</sup>. Es pertinente indicar que con el Acto Legislativo 06 de 2011, se facultó al Fiscal General de la Nación para que delegase ante el Vicefiscal y/o fiscales delegados la investigación y acusación de los altos funcionarios.

La tercera es la aplicada al Presidente, al Fiscal y a los Magistrados. Esta última, se caracteriza porque la Cámara de Representantes investiga y acusa, destituye el Senado, y luego, si hay delito, juzga la Corte Suprema<sup>22</sup>.

A continuación, se esboza de manera breve algunos de los casos en donde los derechos de los funcionarios aforados a impugnar y acceder a una doble instancia, han sido inobservados y violados por parte de la justicia colombiana.

• **Violación frente a los congresistas:** Por vinculación de parlamentarios con grupos al margen de la ley, para el año 2013, 59 congresistas habían sido condenados penalmente. No obstante, no todos los procesos los conoció en única instancia la Corte Suprema de Justicia<sup>23</sup>. Lo anterior obedece a que 21 congresistas renunciaron a su curul y por ende a su fuero. Este mismo hecho se observa en el proceso 8.000, en el cual 26 congresistas fueron condenados<sup>24</sup>, pero en donde la mayoría renunció a su curul.

El argumento general de los congresistas para renunciar a su curul y a su fuero es que:

*Como las decisiones de la Corte --la única que puede procesar a congresistas que gozan de fuero especial en Colombia-- son inapelables, al renunciar a sus escaños*

21 Las cifras señaladas en este apartado incluyen a los funcionarios aforados que han sido investigados, juzgados y condenados por parte de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia desde el año 1991 hasta el año 2015.

22 Comparar. Villadiego Burbano, Carolina. Juzgar a altos funcionarios. Publicado en marzo 6 de 2015. Encontrado en el sitio web: <http://www.dejusticia.org/#/actividad/2498>

23 Comparar. Verdadabierta.com. De la curul a la cárcel. Encontrado en el sitio web: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/63-nacional/4800-de-lacurul-a-la-carcel>

24 Ver. *El Tiempo*. Escándalo de la ‘parapolítica’ completó 51 congresistas involucrados y 29 presos. Encontrado en el sitio web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4085772>

18 Ver. Corte Constitucional. Sentencia C-934 del 15 de noviembre de 2006. Magistrado Ponente, Manuel José Cepeda Espinosa. 2006.

19 Ver. Sala de Casación Penal. Auto del 18 de febrero de 1997 (Proceso Rad. 10684), Corte Suprema de Justicia. 1997.

20 Ver. Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente, Luis Guillermo Guerrero Pérez. Pág. 54.

*pueden ser procesados por la Fiscalía y por jueces y así tener mayores recursos de defensa.*<sup>25</sup>

Ante la masiva renuncia de los congresistas a su curul, con el fin de permitir que fuera la justicia ordinaria quien los investigara, acusara y juzgara de modo tal que sus derechos al debido proceso, defensa y contradicción tuvieran más garantías de protección, la Corte Suprema de Justicia en septiembre de 2009 realiza un cambio jurisprudencial lesivo para sus derechos estableciendo que:

*La relación del delito con la función pública tiene lugar cuando se realiza por cuenta del servicio, con ocasión del mismo o en ejercicio de funciones inherentes al cargo; esto es, que la conducta tenga origen en la actividad congresional, o que sea necesaria consecuencia, o que el ejercicio de las funciones propias del congresista se constituya en medio y oportunidad propicia para la ejecución del punible, o que represente un desviado o abusivo ejercicio de funciones. Tal es el caso de los congresistas a quienes se les imputa la conducta de concierto para delinquir agravado por sus eventuales vínculos con miembros de las autodefensas cuando ya ocupaban una curul en el Congreso de la República, proceder que si bien no es propio de sus funciones, en cuanto reunirse con delincuentes para orquestar la comisión de delitos no es ni podrá ser inherente al ámbito funcional de dicha Corporación, si pone de presente, de un lado, que posiblemente hacía parte de dicha organización criminal, y de otro, que de conformidad con la forma en que operaba la misma, se trataba presuntamente de un miembro calificado de la misma a quien correspondía aportar dentro de su ámbito funcional.*<sup>26</sup>

Lo anterior permitió que la mayoría de las investigaciones y juicios contra los Congresistas fueran reasumidos por la Corte Suprema de Justicia. En el Auto 27032-15 de septiembre de 2009, la Corte Suprema de Justicia definió las reglas para que los casos de acuerdo al momento procesal en que se encontraran fueran remitidos nuevamente a instancias de la Corte Suprema<sup>27</sup>.

• **Violación frente a los Ministros y Directores de Departamento Administrativos:** en los últimos años la Corte Suprema de Justicia ha condenado a 8 altos funcionarios del Gobierno (Ministros y Directores de Departamento Administrativo). Funcionarios que en

25 Ver. Cardona, Libardo. ¿Cómo está la “parapolítica” en Colombia?. Publicado en la Revista *Semana*. Encontrado en el sitio Web: <http://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/como-esta-parapolitica-colombia/103801-3>

26 En relación con sus funciones significa que se realiza por cuenta del servicio, con ocasión del mismo o en ejercicio de funciones inherentes al cargo; esto es, que la conducta tenga origen en la actividad congresional, o que sea necesaria consecuencia, o que el ejercicio de las funciones propias del congresista se constituya en medio y oportunidad propicia para la ejecución del punible, o que represente un desviado o abusivo ejercicio de funciones. Ver. Centro internacional para la justicia internacional & Asdi. Procesos contra aforados constitucionales – parapolítica. Encontrado en la página web: <http://190.24.134.121/webcsj/Documentos/Revistas/Libro%20parapol%C3%ADtica%20CSJ.pdf>. Pág. 95. 2010.

27 Ver. Centro internacional para la justicia internacional & Asdi. Procesos contra aforados constitucionales – parapolítica. Encontrado en la página web: <http://190.24.134.121/webcsj/Documentos/Revistas/Libro%20parapol%C3%ADtica%20CSJ.pdf>. Pág. 119. 2010.

su momento alegaron su violación al derecho a impugnar la Sentencia Condenatoria y acceder a una segunda instancia. Por el escenario y en la forma en que fueron proferidas estas sentencias se evidencia que la Corte Suprema de Justicia trasgredió el debido proceso de estos funcionarios.

En Colombia, contra las sentencias de los funcionarios públicos aforados, al ser de única instancia, no procede recurso alguno. Esto significa, que se coarta radicalmente el derecho de los aforados de impugnar la Sentencia Condenatoria en su contra. Sin embargo, las Altas Cortes han manifestado erróneamente que no se transgrede el derecho a impugnar toda vez que:

1. Los altos funcionarios fueron juzgados por el tribunal supremo de la justicia ordinaria y,

2. Los aforados disponen de la acción de tutela y la acción de revisión para una eventual revisión de su fallo condenatorio. Estos argumentos son empleados para eludir la aplicación eficaz de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a recurrir el fallo condenatorio.

De igual manera, se evidencia cómo el Estado colombiano ha venido aplicando e interpretando las disposiciones internacionales sobre la materia, atentando contra el principio *pro homine*. De modo tal que, el Estado colombiano ha impuesto limitaciones arbitrarias al derecho a impugnar y acceder a una segunda instancia que tiene toda persona sin distinción alguna y, ha interpretado de forma lesiva, lo establecido en tratados internacionales respecto a estos derechos.

## **2. Doble instancia y derecho a impugnar sentencias judiciales conforme a los tratados internacionales en los que Colombia es parte**

Como se mencionó anteriormente, estos argumentos dados por parte de las Altas Cortes del Estado colombiano dejan entrever, por sí solos, la superficialidad con la que se ha tratado el tema de la doble instancia y el derecho a impugnar de los altos funcionarios, desconociéndose e interpretando de forma errónea y conveniente lo establecido en los instrumentos de Derechos Humanos respecto del tema.

### **2.1. Derecho a impugnar y a una segunda instancia conforme al Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana**

Tal desconocimiento llega al punto de que la Corte Constitucional ha afirmado que “En cuanto al juzgamiento en *única instancia* de los congresistas por la Corte Suprema de Justicia, esta Corporación en distintos pronunciamientos ha establecido que ello no se opone a la Constitución Política, ni a los tratados internacionales de Derechos Humanos”.<sup>28</sup>

Este último argumento, sin embargo, no es cierto y evidencia una errónea interpretación y aplicación por parte del Estado Colombiano de las normas internacionales, puesto que Colombia es Estado parte tanto del Pacto de Derechos Civiles y Políticos como de la Convención América. Tratados que consagran el derecho de toda persona a la doble instancia y a impugnar sentencias condenatorias; los cuales hacen parte integra de la normatividad interna (Ley 74 de 1968 y Ley 16 de 1972) y del bloque de constitucionalidad (artículo 93 Constitución Política).

28 Para profundizar sobre el tema ver las Sentencias C-142 de 1993, C-561 de 1996, C-411 de 1997, C-040 de 2002 y C-545 de 2008.



Es pertinente indicar que, el bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado de la Constitución Política de 1991, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución<sup>29</sup>. El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia de 1991, establece que los tratados internacionales sobre los Derechos Humanos ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno. Así mismo, se dispone que los principios y derechos establecidos en la Constitución se interpretarán con base a los tratados internacionales sobre Derechos Humanos que Colombia haya ratificado.

El artículo 14.5 del Pacto determina que *“Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”*. Lo anterior no quiere decir que el Estado tiene la discrecionalidad de determinar en qué caso existirá o no derecho a impugnar y acceder a la doble instancia. Lo anterior, quiere decir precisamente todo lo contrario.

Acorde con la Observación General número 32 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas:

*“La expresión “conforme a lo prescrito por la ley” en esta disposición no tiene por objeto dejar a discreción de los Estados Partes la existencia misma del derecho a revisión, puesto que este es un derecho reconocido por el Pacto y no meramente por la legislación interna. La expresión “conforme a lo prescrito por la ley” se refiere más bien a la determinación de las modalidades de acuerdo con las cuales un tribunal superior llevará cabo la revisión, así como la determinación del tribunal que se encargará de ello de conformidad con el Pacto”<sup>30</sup>*<sup>21</sup>.

Esta observación continúa indicando que:

*“El párrafo 5 del artículo 14 se vulnera no solo si la decisión de un tribunal de primera instancia se considera definitiva sino también si una condena impuesta por un tribunal de apelación o un tribunal de última instancia a una persona absuelta en primera instancia no puede ser revisada por un tribunal superior. Cuando el tribunal más alto de un país actúa como primera y única instancia, la ausencia de todo derecho a revisión por un tribunal superior no queda compensada por el hecho de haber sido juzgado por el tribunal de mayor jerarquía del Estado Parte; por el contrario, tal sistema es incompatible con el Pacto, a menos que el Estado Parte interesado haya formulado una reserva a ese efecto”*, (subrayado fuera del texto original).

Reserva que no ha sido presentada por el Estado colombiano.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha indicado que: *“Si bien la legislación [de un] Estado Parte dispone en ciertas ocasiones que una persona en razón de su cargo sea juzgada por un tribunal*

*de mayor jerarquía que el que naturalmente correspondería, esta circunstancia no puede por sí sola menoscabar el derecho del acusado a la revisión de su sentencia y condena por un tribunal”<sup>31</sup>*.

La violación del derecho a la doble instancia o doble grado de jurisdicción para los aforados, es un tema que no solamente se ha debatido en Colombia. Hoy en día, es común que varios Estados, tengan dentro de su ordenamiento jurídico interno disposiciones tendientes a asegurar la doble instancia para los altos funcionarios (aforados) e incluso cuenten con la figura jurídica del desafuero, permitiendo que sus altos funcionarios puedan renunciar o puedan ser despojados de su fuero por una autoridad competente y, así puedan ser juzgados con las plenas garantías procesales que incluye el derecho a impugnar una Sentencia Condenatoria.

Por su lado, los Estados europeos, adicional al Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos cuentan con lo establecido en el artículo 2° del Protocolo número 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, en donde se establece como regla general la doble instancia penal, sin embargo, este convenio prevé explícitamente circunstancias en las cuales se podría limitar este derecho sin implicar su vulneración *“2. Este derecho podrá ser objeto de excepciones para infracciones penales de menor gravedad según las define la ley, o cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto órgano jurisdiccional o haya sido declarado culpable y condenado a resultas de un recurso contra su absolución”*.

Frente a la disyuntiva sobre qué disposición aplicar, si el Pacto de derecho civil y político o el Convenio Europeo de Derechos Humanos, frente al derecho a la doble instancia, la jurisprudencia española ha establecido lo siguiente:

Sentencia 116/2006, de 24 de abril, del Tribunal Constitucional que, si bien no hace referencia a un supuesto de aforamiento, sí que recoge una postura doctrinal favorable a considerar que se vulnera el derecho a la segunda instancia al señalar que: *“Por lo que se refiere al derecho contenido en el artículo 14.5 del Pacto este Tribunal desde la STC 42/1982, de 5 de julio, ha venido afirmando que el mandato del artículo 14.5 PIDCP, aun cuando no tiene un reconocimiento constitucional expreso, “obliga a considerar que entre las garantías del proceso penal a las que genéricamente se refiere la Constitución en su artículo 24.2 se encuentra la del recurso ante un Tribunal superior y que, en consecuencia, deben ser interpretadas en el sentido más favorable a un recurso de ese género todas las normas del Derecho procesal penal de nuestro ordenamiento”<sup>32</sup>*.

29 Sentencia C-225-95 M. P.: Alejandro Martínez Caballero. Posición reiterada en Sentencia C-578-95 M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia C-358-97 M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz y en Sentencia C-191-98 M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

30 Comité de Derechos Humanos. Observación general 32. 90° periodo de sesiones. Ginebra, 9 a 27 de julio de 2007.

Encontrado en el sitio Web: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/S-gencom32.pdf>

31 ONU, Comité de Derechos Humanos, Caso Jesús Terrón c. España, Comunicación No. 1073/2002, UN Doc. CCPR/C/82/D1073/2002, 15 de noviembre de 2004, párr. 7.4. El Comité ha ratificado el mismo criterio en otros dos casos similares, en donde en base al fuero de atracción, se llevaron a cabo juzgamientos en instancia única ante el Tribunal Supremo de España y el Comité decidió que dichos procedimientos eran incompatibles con el artículo 14, párrafo 5 del Pacto. Cfr. Caso Luis Hens Serean y Juan Ramón Corujo Rodríguez Vs. España, Comunicación No. 1351-1352/2005, U.N. Doc. CCPR/C/92/D/1351-1352/2005, 25 de marzo de 2008, párrs. 9.2 y

32 “aforamiento y doble instancia penal de los pactos internacionales de Derechos Humanos a la interpretación de nuestros tribunales” Trabajo Fin de Máster presentado por Lidia Molina Gómez, bajo la dirección del Profesor D. Javier Román Pastor, como parte del programa for-

De lo anterior, se infiere que debe aplicarse y tener como referente el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, toda vez, que es el instrumento que garantiza de una forma más favorable el “reconocimiento de un derecho de tal relevancia como lo es el de acceder a un recurso efectivo. Por tanto, debe articularse la posibilidad de reexamen de la Sentencia Condenatoria, tanto respecto de las bases que justifican la declaración de culpabilidad, como de la condena impuesta. De lo contrario, estaríamos incumpliendo la normativa internacional, puesto que, como ha indicado acertadamente algún autor, en materia de “derecho a los recursos están vedadas las interpretaciones restrictivas que colisionen con el principio favor actionis<sup>32</sup>”<sup>33</sup>.

Igualmente, los argumentos de las Altas Cortes de Colombia, vulneran lo dispuesto por el artículo 8.2. literal h) de la Convención Americana el cual establece que “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso 11.137, informe 55/97, reconoce la supremacía de las disposiciones consagradas en la Convención Americana, disposiciones que al tratarse de la garantía de los Derechos Humanos, no se pueden limitar y menoscabar arbitrariamente por el Estado, la comisión indica que:

257. (...) La doble instancia no constituía, por sí misma, requisito constitucional en la época de la causa *Abella*; sin embargo, cabe señalar que la Convención Americana, al ser aprobada (...) y ratificada por el Estado (...), se convirtió en ley suprema de la nación.<sup>(6)</sup>

259. La Comisión analizará a continuación el propósito y características del derecho garantizado por el artículo 8.2.h. Es importante destacar que la Convención Americana (...) consagra ampliamente el derecho de apelación.<sup>(7)</sup> La Comisión considera que este recurso, establecido en favor del inculcado, le permite proteger sus derechos mediante una nueva oportunidad para ejercer su defensa. El recurso contra la sentencia definitiva tiene como objeto otorgar la posibilidad a la persona afectada por un fallo desfavorable de impugnar la sentencia y lograr un nuevo examen de la cuestión. Esta revisión en sí tiene como objeto el control del fallo como resultado racional de un juicio justo, conforme a la ley y a los preceptos de garantía, y de la aplicación correcta de la ley penal.

En igual sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha emitido una extensa jurisprudencia frente a la aplicación, contenido y garantía del artículo 8.2.h de la Convención Americana. A continuación, se dará a conocer cuál ha sido la postura de la Corte IDH.

Resulta de gran importancia dar a conocer el caso *Liakat Ali Alibux Vs. Suriname*, del 2014. Este caso tiene gran relevancia para el tema aquí tratado, toda vez que, se trata del juzgamiento de un alto funcionario por el tribunal supremo de Suriname, y en donde no se pudo impugnar la Sentencia Condenatoria dada la inexistencia de recursos ordinarios idóneos y eficaces que permitan

una revisión integral de este. En este caso, la honorable Corte IDH recordó que el hecho de ser juzgado por el tribunal de cierre no es garantía alguna de que el fallo no contenga yerros o vicios y por ende se debe garantizar el derecho a impugnar la Sentencia Condenatoria.

Al respecto la Corte manifestó que:

103. Sin embargo, la Corte verifica que no existió ningún recurso ante el máximo órgano de justicia que juzgó al señor Alibux que pudiera ser interpuesto a efectos de garantizar su derecho a recurrir el fallo condenatorio, contrariamente a lo dispuesto por el artículo 8.2(h) de la Convención Americana. En este sentido, la Corte considera que si bien fue la Alta Corte de Justicia la que juzgó y condenó al señor Alibux, el rango del tribunal que juzga no puede garantizar que el fallo en instancia única será dictado sin errores o vicios. En razón de lo anterior, aun cuando el procedimiento penal en instancia única estuvo a cargo de una jurisdicción distinta a la ordinaria, el Estado debió garantizar que el señor Alibux contara con la posibilidad de que la sentencia adversa fuera recurrida, con base en la naturaleza de garantía mínima del debido proceso que dicho derecho ostenta. La ausencia de un recurso, significó que la condena dictada en su contra quedará firme y por ende, el señor Alibux cumpliera una pena privativa de la libertad.

104. Al respecto, el Tribunal estima pertinente ratificar la importancia de la existencia de un recurso que permita la revisión de una Sentencia Condenatoria, sobre todo en procesos penales, en donde otro grupo de derechos pueden verse limitados, especialmente el derecho a la libertad personal de un individuo, es decir; que significa una garantía del individuo frente al Estado.

105. Ahora bien, el artículo 8.2(h) de la Convención Americana establece el “Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”. El señor Liakat Alibux fue juzgado por el máximo órgano de justicia de Suriname, por lo que no existía un tribunal o juez superior quien pudiera hacer una revisión íntegra del fallo condenatorio. Al respecto, en supuestos como estos, la Corte interpreta que al no existir un tribunal de mayor jerarquía, la superioridad del tribunal que revisa el fallo condenatorio se entiende cumplida cuando el pleno, una sala o cámara, dentro del mismo órgano colegiado superior, pero de distinta composición al que conoció la causa originalmente, resuelve el recurso interpuesto con facultades de revocar o modificar la Sentencia Condenatoria dictada, si así lo considera pertinente. En este sentido, la Corte ha señalado que puede establecerse, “[...], por ejemplo, [...] que el juzgamiento en primera instancia estará a cargo del presidente o de una sala del órgano colegiado superior y el conocimiento de la impugnación corresponderá al pleno de dicho órgano, con exclusión de quienes ya se pronunciaron sobre el caso”. Asimismo, la Corte verifica que esta ha sido la práctica de algunos Estados de la región (*supra* párr. 98). Sin perjuicio de ello, el Tribunal estima que el Estado puede organizarse de la manera que considere pertinente a efectos de garantizar el derecho a recurrir el fallo de los altos funcionarios públicos que corresponda<sup>34</sup>.

En el caso *Barreto Leiva Vs. Venezuela* (2009), en el cual se trata el tema de los aforados, la Corte IDH indicó que por más que el Estado tenga derecho a establecer

mativo que conduce a la obtención del Título de Máster Universitario en Abogacía de la Universidad de Alicante. 2013

33 Ver. Molina Gómez, Lidia. 2013.

34 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Liakat Ali Alibux Vs. Suriname*. Sentencia de 30 de enero de 2014. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_276\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_276_esp.pdf)

fueros especiales para el juzgamiento, no puede negar, limitar o menoscabar el derecho del funcionario aforado a recurrir el fallo condenatorio:

*“88. La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que el derecho de impugnar el fallo busca proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable*

*89. La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado.*

*90. Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo. El Estado puede establecer fueros especiales para el enjuiciamiento de altos funcionarios públicos, y esos fueros son compatibles, en principio, con la Convención Americana (supra párr. 74). Sin embargo, aun en estos supuestos el Estado debe permitir que el justiciable cuente con la posibilidad de recurrir del fallo condenatorio. Así sucedería, por ejemplo, si se dispusiera que el juzgamiento en primera instancia estará a cargo del Presidente o de una sala del órgano colegiado superior y el conocimiento de la impugnación corresponderá al pleno de dicho órgano, con exclusión de quienes ya se pronunciaron sobre el caso<sup>35</sup>.*

En el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica (2004), se estableció que los Estados tienen la potestad de consagrar normativamente y de asegurar la aplicación de los recursos efectivos, los cuales se catalogan como una garantía mínima al cual tiene derecho todas las personas sin distinción alguna:

*“145. Los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de estas. (...)”*

*157. El artículo 8.2.h. de la Convención Americana dispone que durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, “de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”. (...)”*

*158. La Corte considera que el derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. (...)”*

*166. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos concluyó [...] que la inexistencia de la posibilidad de que el fallo condenatorio y la pena del autor fueran revisadas íntegramente, como se desprende de la propia sentencia de casación [...], limitándose dicha revisión a los aspectos formales o legales de la sentencia, no cumple con las garantías que exige el párrafo 5, artículo 14*

35 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_206\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_206_esp1.pdf).

*del Pacto. Por consiguiente, al autor le fue denegado el derecho a la revisión del fallo condenatorio y de la pena, en violación del párrafo 5 del artículo 14 del Pacto<sup>36</sup>. (...)”*

Con el caso Mohamed Vs. Argentina, se ratifica que el derecho a recurrir un fallo condenatorio es una garantía mínima que toda persona tiene sin importar en qué instancia se haya proferido la sentencia:

*“89. (...) Sobre este aspecto del derecho a recurrir del fallo, tanto la Comisión como los representantes (supra párrs. 65 y 67) entienden que es una garantía establecida a favor del acusado y que, con independencia de que la Sentencia Condenatoria hubiere sido impuesta en única, primera o segunda instancia, debe garantizarse el derecho de revisión de esa decisión por medio de un recurso que cumpla con los estándares desarrollados por la Corte en su jurisprudencia.*

(...)

*92. Teniendo en cuenta que las garantías judiciales buscan que quien esté incurso en un proceso no sea sometido a decisiones arbitrarias, la Corte interpreta que el derecho a recurrir del fallo no podría ser efectivo si no se garantiza respecto de todo aquel que es condenado, ya que la condena es la manifestación del ejercicio del poder punitivo del Estado<sup>37</sup>.”*

Tras estudiar, lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana, así como, lo expuesto tanto por el Comité de Derechos Humanos de la ONU y la Corte IDH, queda más que comprobado que el Estado colombiano no está cumpliendo sus obligaciones internacionales en pro de la defensa y garantía de los derechos de los altos funcionarios con fuero.

Así las cosas, se ratifica que los funcionarios aforados del Estado colombiano tienen pleno derecho a que se les permita el acceso a la doble instancia esto es impugnando la sentencia judicial proferida en su contra. Toda vez que, el ser juzgados por el máximo tribunal de la justicia ordinaria, la Corte Suprema de Justicia, no implica un debido proceso que dé como resultado un juicio justo e imparcial y acorde al derecho, exento de toda falla, vicio o errores judiciales; y menos que se les pueda desconocer el derecho a la revisión integral del fallo condenatorio por parte de un tribunal diferente al que lo profirió.

Así mismo, el artículo 29 de la Constitución Política expresamente establece que en materia penal toda persona tiene derecho a impugnar la Sentencia Condenatoria, toda vez que la doble instancia en materia penal hace parte del contenido esencial del debido proceso<sup>38</sup>.

Por lo tanto, los artículos 235 de la Constitución Política de 1991, el artículo 75 de la Ley 600 del 2000 y el artículo 32 de la Ley 9006 del 2004 no solo desconocen derechos que son universales, sino adicionalmente derechos fundamentales que expresamente se han consagrado en la legislación interna como internacional reconocidos por Colombia.

36 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf)

37 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mohamed Vs. Argentina. Sentencia de 23 de noviembre de 2012. <http://www.csjn.gov.ar/data/cmciidh.pdf>

38 Ver. Corte Constitucional. Sentencia C-718 del 18 de septiembre de 2012. Magistrado Ponente, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Pág. 22. 2012.

## 2.2. Doctrina colombiana

La limitación a las garantías procesales de los funcionarios aforados en Colombia (derecho a impugnar y acceso a una segunda instancia), no solamente ha sido tratada por la jurisprudencia de las Altas Cortes. En contravía a lo manifestado por estas, la doctrina colombiana ha expresado su preocupación frente al tema y ha abogado para que dicha limitación y discriminación a los aforados se corrija.

De modo tal, que al garantizárseles a los funcionarios aforados el derecho a impugnar una sentencia judicial y acceder a una segunda instancia se estaría no solamente garantizando las garantías y derechos judiciales de estos sino que garantizaría una decisión judicial justa, acorde con el derecho e igualmente enmendar las fallas y errores judiciales, permitiendo la corrección de los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión impugnada en el evento de entrar a subsanarlos<sup>39</sup>.

Asimismo, la doctrina califica esta violación a los derechos de los aforados como un producto de una interpretación anacrónica que contraría las disposiciones internacionales sobre la materia, a las cuales Colombia se ha sometido de forma libre y voluntaria.

Moreno Ortiz, L. J., & Lozano Martínez ejemplifican la postura de los doctrinantes colombianos frente al tema. Estos autores señalan que:

*“El derecho a impugnar una sentencia, más que una cuestión de orden procedimental, es un derecho que asiste a todo procesado por la mera condición de ser humano sin distinciones de ninguna índole. De manera, que la condición de congresista y la ostentación de un fuero parlamentario no constituyen límites a esa garantía.*

*La posibilidad de recurrir una sentencia, atiende a la insuperable falibilidad humana de la que no es inmune ningún juez, sea de instancia o de cierre.*

*Las consideraciones de la Corte Constitucional Colombiana en punto del carácter relativo del derecho a impugnar una sentencia, no encuentran asidero con las interpretaciones y el alcance que sobre el mismo, otorgan los tratados y organismos internacionales sobre Derechos Humanos.*

*La perpetuación de esta posición anacrónica al interior de la justicia nacional, constituye un manifiesto desconocimiento de tratados internacionales sobre Derechos Humanos que tienen carácter vinculante y tienen prevalencia o el orden interno”*<sup>40</sup>.

## 3. Cambio jurisprudencial sin repercusión alguna

En este punto, debemos indicar que la Corte Constitucional de Colombia, en el año 2014, se pronunció respecto al derecho a impugnar las sentencias condena-

torias. La Corte reconoció que *“Tanto la Carta Política como los instrumentos internacionales de Derechos Humanos han calificado la impugnación de los fallos condenatorios como un derecho subjetivo que integra el núcleo básico del derecho de defensa”*<sup>41</sup>. Y por ende, el derecho a impugnar una sentencia condenatoria *“se trata entonces de un derecho constitucional y convencional, cuyo sujeto activo es la persona que ha sido condenada en un proceso penal”*<sup>42</sup>.

Al ser considerado como un derecho fundamental, el derecho a impugnar una sentencia condenatoria, la Corte indica que en este escenario está vedada la imposición de cualquier limitación, salvedad o excepción, contrario a si se estuviera hablando de un principio o directriz general. En ese orden de ideas, la Corte expresa que el acceso a la doble instancia tiene el estatus jurídico de una orientación general y por ende no es absoluto, contrario al derecho a impugnar una sentencia condenatoria en materia penal<sup>43</sup>.

Así pues, en materia penal existe una garantía reforzada para que la persona condenada pueda impugnar el fallo condenatorio en su contra, esto implica una revisión del fallo más allá de los aspectos formales o jurídicos de la condena<sup>44</sup>. De allí que la Corte considera que para garantizar adecuadamente el derecho consagrado en el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

*“el condenado debe poder cuestionar la decisión judicial y todos sus elementos determinantes, y que el análisis del juez debe versar sobre todas las bases normativas, probatorias y fácticas de la sentencia. En este entendido, cuando la revisión recae sobre aspectos puntuales del fallo, y no permite una nueva aproximación a la causa considerada en su conjunto, no garantiza adecuadamente el derecho consagrado en el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”*.

La Corte Constitucional continúa su análisis respecto al derecho de impugnación y argumenta que:

*“En primer lugar, con esta previsión se garantiza que toda Sentencia Condenatoria expedida en el marco de un proceso penal pueda ser controvertida por quien ha sido declarado penalmente responsable, sin que en ningún caso la estructura del proceso penal, el número de instancias que se surtan en el juicio, el tipo de infracción cometida o la sanción impuesta, pueda ser invocada para establecer una excepción a los derechos de defensa y de contradicción. Así las cosas, toda sentencia que determina la responsabilidad penal e impone la correspondiente sanción, debe poder ser recurrida, independientemente de cualquier otra consideración”*<sup>45</sup>.

39 Comparar lo expuesto por los siguientes doctrinantes: Bernal Cuéllar, J., & Montealegre Lynett, E. El Proceso Penal, fundamentos constitucionales y teoría general. (Vol. I). Bogotá, Colombia: Publicaciones Universidad Externado de Colombia. (2013); Espitia Garzón, F. Instituciones de Derecho Procesal Penal (3 ed.). Bogotá, Colombia: LEGIS Editores S.A. (2002); López Blanco, H. F. Procedimiento Civil (9 ed., Vol. I). Bogotá, Colombia: DUPRE Editores Ltda. (2005); Moreno Ortiz, L. J., & Lozano Martínez, C. E. Fuero y Desafueros. Bogotá, Colombia: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda. (2011) y; Urbano Martínez, J. J. El principio de inmediación en segunda instancia. Derecho Penal y Criminología (89). (2009).

40 Moreno Ortiz, L. J., & Lozano Martínez, C. E. Fuero y Desafueros. Bogotá, Colombia: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda. (2011).

41 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Pág. 26.

42 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Pág. 26.

43 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Pág. 27.

44 Comité de Derechos Humanos. Observación general 32. 90º periodo de sesiones. Ginebra, 9 a 27 de julio de 2007. Encontrado en el sitio Web: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/S-gencom32.pdf>

45 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Pág. 37.

Lo anterior implica que cualquier persona, sin importar el procedimiento penal y el número de instancias al que sea sometido, de recibir un fallo condenatorio en su contra tiene el derecho y la garantía reforzada de acudir a un recurso efectivo para impugnar dicha sentencia<sup>46</sup>, y que aquella impugnación sea estudiada por un juez u operador jurídico distinto al que impuso la condena (*Doble conformidad*). Como resultado de lo anterior, el derecho a la impugnación “activa la segunda instancia, y se convierte, entonces, en la vía procesal que materializa el imperativo de la doble instancia judicial”<sup>47</sup>.

Sin embargo, a pesar de que la Corte Constitucional (precedentes con carácter obligatorio) reconoció el derecho que tiene toda persona de impugnar un fallo condenatorio, se sigue desconociendo en el ordenamiento interno del Estado colombiano el derecho que como persona tienen los funcionarios con fuero constitucional. En el apartado anterior, se señaló que las altas cortes de Colombia argumentan que, por ser los aforados juzgados por el máximo tribunal de la justicia ordinaria, no se les viola el derecho a la impugnación y la doble instancia, entre otros, por existir la acción de tutela y la revisión a las cuales podrían acudir para controvertir el fallo condenatorio.

No obstante, la Corte Constitucional, en el año 2014, reconoció igualmente que para un efectivo ejercicio del derecho de impugnación es fundamental la existencia en el ordenamiento jurídico, de mecanismos procesales:

*“Robustecidos y amplios que permitan atacar las bases normativas, fácticas y probatorias de la condena. Si se entiende, por ejemplo, que los recursos están atados a conjunto cerrado de causales de procedencia establecido previamente en el derecho positivo, no sólo no sería viable la impugnación de todo fallo condenatorio, como lo exige el ordenamiento superior, sino únicamente aquellos cuya presunta irregularidad coincide con alguna de las previstas expresamente en el derecho legislado, sino que además, se restringiría el espectro material de la facultad constitucional, porque se impediría que el condenado cuestionara cualquiera de las bases normativas, probatorias o fácticas de la decisión judicial”<sup>48</sup>.*

Bajo este precepto, y tras analizar individual y separadamente el recurso de casación, la acción de tutela y la acción de revisión contra las sentencias judiciales, la Corte Constitucional ha indicado y reconocido que estos mecanismos no satisfacen los estándares del derecho a la impugnación, no son idóneos ni eficaces por sí solos<sup>49</sup>. Puesto que aduce que:

46 Recurso efectivo para impugnar a la sentencia se debe entender como un recurso sin limitación alguna que permita el ejercicio a plenitud del derecho a la defensa y contradicción. Es decir que permita que el condenado controvierta, tanto el contenido de la decisión judicial como sus fundamentos normativos, fácticos y probatorios, para que a partir de los cuestionamientos del recurrente, el juez efectúe una revisión integral del caso y de la providencia condenatoria. Ver Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Pág. 37.

47 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Pág. 38.

48 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Págs. 61-62.

49 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Págs. 70-74.

*“La sumatoria de varios dispositivos que desde la perspectiva del derecho a la impugnación resultan insuficientes, no los convierte en recursos idóneos y eficaces, pues lo que se requiere, en definitiva, es que el operador jurídico que resuelve el recurso, pueda tener una nueva aproximación al caso y que a partir de este nuevo acercamiento determine si se justifica o no la imposición de la condena establecida en el fallo recurrido”<sup>50</sup>.*

Como resultado del anterior análisis, la Corte exhortó:

*“Al Congreso de la República para que en el término de un año contado a partir de la notificación por edicto de esta sentencia, regule integralmente el derecho a impugnar las sentencias que en el marco de un proceso penal, imponen una condena por primera vez, tanto en el marco de juicios penales de única instancia, como en juicios de dos instancias”<sup>51</sup>.*

Pese a este pronunciamiento, y cumplido el año de plazo que otorgó la Corte Constitucional al Congreso de la República de Colombia, el órgano legislativo no expidió la ley interna que permitiera garantizar de forma efectiva e idónea el derecho a impugnar una sentencia condenatoria emitida en única instancia o en juicios de dos instancias<sup>52</sup>.

Frente a esta omisión, varias personas aforadas a las que se les había vulnerado el derecho a recurrir el fallo impugnaron sus sentencias, amparados en la consecuencia jurídica establecida por la Corte Constitucional en el numeral segundo del resuelve que planteaba expresamente que *“De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que procede la impugnación de todas las sentencias condenatorias”<sup>53</sup>.*

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, a través del Comunicado 08/16, declaró que la consecuencia impuesta por el fallo de la Corte Constitucional era ‘irrealizable’, pues ni la mencionada Corte ni ninguna otra autoridad judicial contaban con las facultades para definir las reglas que permitieran poner en práctica dicho fallo, pues en su convicción, al ser la Corte Suprema de Justicia el máximo tribunal de la justicia ordinaria en Colombia, les era imposible la creación de un superior jerárquico que revisara sus sentencias, calificando como un despropósito lo resuelto por la Corte Constitucional<sup>54</sup>.

Ante la controversia que se generó, la Corte Constitucional, mediante Sentencia SU-215/16, delimitó los efectos de la Sentencia C-792 de 2014, expresando que dicha sentencia *“solo es aplicable a los casos que reúnan tres condiciones: (i) que se trate de condenas impuestas por primera vez en segunda instancia, (ii) en procesos penales ordinarios regulados por la Ley 906 de 2004, (iii) y respecto de providencias que no se en-*

50 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Pág. 72.

51 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Pág. 74.

52 ¿Qué pasó con la doble instancia para aforados? Encontrado en el sitio web: <https://laotracara.co/destacados/que-paso-con-la-doble-instancia-para-aforados/>

53 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Pág. 77.

54 Ver Corte Suprema de Justicia. Comunicado 08/16 Sala Plena. Disponible en: <http://190.24.134.101/corte/index.php/2016/04/28/comunicado-0816-sala-plena/>. Fecha de Consulta: 6 de mayo de 2016.

*cuentren ejecutoriadas para el 24 de abril de 2016.*<sup>55</sup> Tal determinación perjudicó a los aforados constitucionales condenados, pues se realizó una interpretación en contravía del principio de favorabilidad, que los margina a continuar siendo víctimas de la falla estructural en estudio, viéndose impedidos a hacer uso de sus derechos fundamentales a la impugnación y a la doble instancia.

A pesar de esta nueva interpretación restrictiva, la Corte Constitucional reiteró que era en cabeza del Congreso de la República, la entidad en la que recaían las facultades legales y constitucionales para regular la falla que se presenta, escenario bajo el cual se hace procedente la radicación del presente proyecto de acto legislativo.

Ahora bien, la sentencia de unificación de la Corte Constitucional fue objeto de varios salvamentos de voto por parte de los magistrados, quienes realizaron importantes observaciones, a saber:

El magistrado Luis Ernesto Vargas Silva presentó salvamento de voto parcial, por considerar que la carencia de un superior jerárquico o funcional respecto de la Corte Suprema de Justicia, así como la imposibilidad de esta corporación judicial “para definir reglas procesales que habiliten la doble conformidad de sus decisiones” genera la imposibilidad de garantizar la impugnación de las condenas impuestas por primera vez por la Sala de Casación Penal, hasta tanto el legislador no establezca la forma de hacerlo.

Por otra parte, el magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub salvó el voto, advirtiendo sobre la manifiesta vulneración de los artículos 29 de la Constitución, 8.2 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como también lo señalado por la propia Corte Constitucional en la Sentencia C-792 de 2014.

Lo anterior por cuanto:

1. El exhorto contemplado en la Sentencia C-792 de 2014 estableció que procede la impugnación frente a todas las sentencias condenatorias, sin distinguir entre las proferidas en vigencia de la Ley 600 y las dictadas bajo la Ley 906 de 2004, de manera que todos los ciudadanos tienen derecho a impugnar la sentencia condenatoria.

2. Afirmó que la Sala Plena desatendió lo señalado en la Sentencia C-792 de 2014, retomando la posición antigarantista que desconoce claramente que el artículo 29 de la Constitución señala que todo ciudadano tiene derecho a “impugnar la sentencia condenatoria”.

3. Resaltó que no es correcto afirmar que los casos tramitados por la Ley 600 de 2000 se rijan en este momento por lo señalado en la Sentencia C-998 de 2004 (que negó la doble instancia), pues la Sentencia C-792 de 2014 suprimió dicha jurisprudencia y creó un nuevo estándar de protección, apartándose plenamente de lo señalado en la C-998 de 2004.

4. Adujo que es contradictorio no conceder la acción de tutela y al mismo tiempo permitir que se presente otra tutela para subsanar el déficit de protección del derecho a la impugnación, pues ello implica reconocer abiertamente que se está violando la Constitución. Al respecto también destacó que esta solución desconoce la Sentencia C-792 de 2014, pues esta señaló expresamente que la tutela y la revisión no eran suficientes para garantizar la doble instancia.

5. Destacó que la Corte ha vulnerado lo establecido de manera clara por la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establecen de manera incuestionable que toda persona tiene derecho a impugnar la sentencia condenatoria. Finalmente, concluyó el magistrado Pretelt Chaljub que los accionantes, así como también otras personas a quienes se les haya negado o se les niegue el derecho a impugnar el fallo condenatorio, pueden acudir ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la protección de sus derechos por la clarísima violación de los artículos 8.2 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del precedente de la Sentencia del Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname.

En conclusión, la posición de las altas cortes implica que en Colombia se siga desconociendo e infringiendo lo establecido en los tratados internacionales de Derechos Humanos respecto al derecho a impugnar una sentencia condenatoria y tener acceso a una doble instancia. Dado que hoy en día, a los funcionarios aforados, por la importancia de su cargo e investidura se le limitan derechos que se constituyen internacionalmente como una garantía mínima de todas las personas y que exigen que los Estados tomen las medidas necesarias para procurar y asegurar que estos derechos no se vean trasgredidos. No obstante, el Gobierno colombiano no ha tomado ninguna medida que propenda por la corrección de esta flagrante violación a los derechos de los aforados.

#### **4. Violación transversal de los Derechos Humanos de los aforados**

Como ya se indicó, en Colombia, contra las sentencias de única instancia no procede recurso alguno, y los recursos extraordinarios o subsidiarios fueron considerados como no pertinentes e ineficaces para garantizar el derecho a la impugnación. No obstante, los aforados recurren, por lo general, a interponer una acción de tutela contra la sentencia de única instancia emitida por la Corte Suprema de Justicia.

Pero los problemas y desventajas que enfrentan los funcionarios-aforados condenados por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia es que la acción de tutela, en primer lugar, tiene unas causales específicas de procedencia (vías de hecho), y conforme a la reglamentación de la misma, en primera instancia, es de conocimiento de la Sala Civil de la Corte y la impugnación se surte ante la misma Corte Sala Laboral; en un principio estas salas mantuvieron la postura de la inmutabilidad de la sentencia –cosa juzgada– por lo que se abstendían de su revisión; posteriormente, dieron paso al rechazo de la tutela por lo que se debía acudir a las Salas Disciplinarias de los Consejos Superiores de la Judicatura, entidades que le dan el trámite que corresponde pero cuyas pretensiones no son consideradas, pues se ha evidenciado que regularmente se acude a la transcripción de lo indicado en la respectiva sentencia. Por último, por disposición legal es enviada en revisión a la Corte Constitucional y su no escogencia implica que el actor pueda acudir a través de la insistencia para intentar nuevamente en que se proceda a su escogencia para su eventual revisión, lo que no se garantiza que se controveierta en profundidad y a cabalidad todo el proceso. Lo particular es que el fallo de tutela tanto en primera como en segunda instancia es producido por los magistrados de diferentes salas –Civil y Laboral– pero sus nombramientos provienen de votos de sus compañeros que conforman la Sala Penal y viceversa.

<sup>55</sup> Ver Pág. 46. Corte Constitucional. Sentencia SU-215/16 de 28 de abril de 2016. Magistrado Ponente María Victoria Calle Correa.

Dado que los derechos fundamentales son inherentes a todas las personas sin exclusión alguna, la restricción arbitraria e injusta impuesta contra los funcionarios aforados de no poder impugnar el fallo condenatorio en su contra y por ende la negación de acudir a una segunda instancia para su revisión, trae consigo un efecto dominó en donde se le desconocen toda una serie de derechos fundamentales a los aforados constitucionales.

Los Derechos Humanos tienen la característica de ser conexos e interdependientes, de allí que el desconocimiento, limitación y/o trasgresión de un derecho impacte negativamente en otros derechos fundamentales.

El desconocimiento del derecho de los aforados a impugnar un fallo condenatorio, afecta gravemente el derecho a la igualdad, pues se desconoce su calidad de persona y se le impone una limitación en función a su cargo público, implicando una discriminación negativa. Igualmente, se vulnera el derecho a la presunción de inocencia “Cuyo contenido nutren, entre otras, las garantías de separación entre juez y acusación, la posibilidad de participación del acusado en la actividad de formación y discusión de las pruebas y por supuesto, la posibilidad de impugnar el fallo judicial que define la causa” permitiendo, esta última, la “Verificabilidad y refutabilidad de la que no pueden ser inmunes las hipótesis judiciales. De ahí, que la pluralidad de grados de un juicio activable por las partes insatisfechas, se erija como un mecanismo de control de las decisiones al que puede acceder todo procesado”<sup>5647</sup>.

Asimismo, se afecta el derecho a la defensa, toda vez que se le impide controvertir ante un tribunal imparcial e independiente un fallo condenatorio que por más que haya sido proferido por el tribunal de cierre, subsiste la posibilidad de que haya sido erróneo. De igual modo, se limita el derecho a acudir a un recurso efectivo, ya quedó demostrado que, en el ordenamiento colombiano los recursos y/o acciones ordinarias como extraordinarias no son idóneos para una adecuada e íntegra revisión del fallo condenatorio como del proceso en general.

Esta cadena consecutiva de violaciones evidencia que el debido proceso o garantías judiciales de los aforados constitucionales se encuentran gravemente lesionadas y limitadas. Toda vez que en el Estado colombiano se sigue manejando una interpretación y aplicación anacrónica y acomodada de lo que es el núcleo básico del derecho a impugnar un fallo condenatorio y acceder a una segunda instancia.

Interpretación y aplicación que se aleja de la obligación como estado parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana, en cuanto a la armonización de las disposiciones internas con base a lo dispuesto en los tratados o instrumentos internacionales de Derechos Humanos que vía bloque de constitucionalidad priman en el Estado colombiano.

Es por lo expuesto que, se observa la necesidad de que en Colombia se regule y se garantice el derecho a una doble instancia y al recurso efectivo para los funcionarios aforados, conforme a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

## REFERENCIAS

### B

56 Moreno Ortiz, L. J., & Lozano Martínez, C. E. Fuero y Desafueros. Bogotá, Colombia: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda. (2011).

• Bernal Cuéllar, J., & Montealegre Lynett, E. El Proceso Penal, fundamentos constitucionales y teoría general. (Vol. I). Bogotá, Colombia: Publicaciones Universidad Externado de Colombia. (2013).

### C

• Cardona, Libardo. ¿Cómo está la “parapolítica” en Colombia? Publicado en la Revista *Semana*. Encontrado en el sitio Web: <http://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/como-esta-parapolitica-colombia/103801-3>

• CCPR/C/82/D1073/2002, 15 de noviembre de 2004, párr. 7.4.

• Centro internacional para la justicia internacional & Asdi. Procesos contra aforados constitucionales –parapolítica. Encontrado en la página web: [http://190.24.134.121/webcsj/Documentos/Revistas/Libro%20parapol%C3%ADtica%20C\\_SJ.pdf](http://190.24.134.121/webcsj/Documentos/Revistas/Libro%20parapol%C3%ADtica%20C_SJ.pdf). Pág. 95. 2010.

• Comité de Derechos Humanos. Observación general 32. 90 periodo de sesiones. Ginebra,

9 a 27 de julio de 2007. Encontrado en el sitio web: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/S-gen-com32.pdf>

• Comunicado 08/16 Sala Plena. Corte Suprema de Justicia. Disponible en: <http://190.24.134.101/corte/index.php/2016/04/28/comunicado-0816-sala-plena/>

• Constitución Política de Colombia de 1991

• Corte Constitucional. C- 545 del 28 de mayo de 2008. Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla. Pág. 15. 2008.

• Corte Constitucional. C-142 de abril 20 de 1993, Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. 1993.

• Corte Constitucional. C-245 de junio 3 de 1996, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa. 1996.

• Corte Constitucional. Sentencia C-718 del 18 de septiembre de 2012. Magistrado Ponente, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Pág. 22. 2012.

• Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. Magistrado Ponente, Luis Guillermo Guerrero Pérez. Pág. 54.

• Corte Constitucional. Sentencia SU-215 de 15 de abril de 2016. Magistrado Ponente, María Victoria Calle.

• Corte Constitucional. Sentencia C-934 del 15 de noviembre de 2006. Magistrado Ponente, Manuel José Cepeda Espinosa. 2006

• Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_206\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_206_esp1.pdf).

• Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf)

• Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname. Sentencia de 30 de enero de 2014. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_276\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_276_esp.pdf)

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mohamed vs. Argentina. Sentencia de 23 de noviembre de 2012. <http://www.csjn.gov.ar/data/cmcihdh.pdf>

- Corte Suprema de Justicia. Comunicado 08/16. <http://190.24.134.101/corte/index.php/2016/04/28/comunicado-0816-sala-plena/>

## E

- *El Tiempo*. Escándalo de la ‘parapolítica’ completó 51 congresistas involucrados y 29 presos. Encontrado en el sitio web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4085772>

- Espitia Garzón, F. Instituciones de Derecho Procesal Penal (3 ed.). Bogotá, Colombia: Legis Editores S. A. (2002)

## L

- Lidia Molina Gómez, “Aforamiento y doble instancia penal de los pactos internacionales de Derechos Humanos a la interpretación de nuestros tribunales” Trabajo Fin de Máster dirección del Profesor D. Javier Román Pastor, como parte del programa formativo que conduce a la obtención del Título de Máster Universitario en Abogacía de la Universidad de Alicante. 2013.

- López Blanco, H. F. Procedimiento Civil (9 ed., Vol. I). Bogotá, Colombia: DUPRE Editores Ltda. (2005).

## M

- Moreno Ortiz & Lozano Martínez. Fuero y Desafueros. Bogotá, Colombia: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.

## O

- ONU, Comité de Derechos Humanos, Caso Jesús Terrón C. España, Comunicación No. 1073/2002, UN Doc.

- ONU, Comité de Derechos Humanos, Cfr. Caso Luis Hens Serean y Juan Ramón Corujo Rodríguez vs. España, Comunicación No. 1351-1352/2005, U.N. Doc. CCPR/C/92/D/1351-1352/2005, 25 de marzo de 2008, párrs. 9.2.

- ONU, Comité de Derechos Humanos. Observación general 32. 90 periodo de sesiones. Ginebra, 9 a 27 de julio de 2007. Encontrado en el sitio web: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/S-gencom32.pdf>

## Q

- ¿Qué pasó con la doble instancia para aforados? Encontrado en el sitio web: <https://laotracara.co/destacados/que-paso-con-la-doble-instancia-para-aforados/>

## S

- Sala de Casación Penal. Auto del 18 de febrero de 1997 (Proceso Rad. 10684), Corte Suprema de Justicia. 1997.

- Sentencia C-191-98 M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

- Sentencia C-225-95 M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

- Sentencia C-358-97 M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

- Sentencia C-578-95 M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

## U

- Urbano Martínez, J. J. El principio de inmediatez en segunda instancia. Derecho Penal y Criminología (89). (2009).

## V

- Verdadabierta.com. De la curul a la cárcel. Encontrado en el sitio web: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/63-nacional/4800-de-la-curul-a-la-carcel>

- Villadiego Burbano, Carolina. Juzgar a altos funcionarios. Publicado en marzo 6 de 2015. Encontrado en el sitio web: <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2498>

De los honorables Congresistas,

## SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2017 Senado**, por el cual se modifican los artículos 31 y 235 de la Constitución, se crea la doble instancia para aforados constitucionales y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Senadores *Jaime Amín Hernández, María del Rosario Guerra, Daniel Cabrales, Thania Vega de Plazas, Fernando Araújo, Rigoberto Barón, Susana Correa, Alfredo Rangel, Carlos Felipe Mejía, Orlando Castañeda, Iván Duque Márquez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2017

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

*Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*



## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 242 DE 2017 SENADO

*por la cual la nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia, fundada mediante Ley 66 del 22 de septiembre de 1867.

Artículo 2°. Ríndase tributo de gratitud y admiración a la Universidad Nacional de Colombia por sus aportes invaluable a la construcción de la nación, a través de sus importantes contribuciones científicas, artísticas, culturales y humanísticas que a lo largo de los últimos 150 años le ha entregado sin restricción al país.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 69, 150 numeral 9, 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política y las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, sus Decretos reglamentarios y la Ley 819 de 2003, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, durante cinco (5) años consecutivos, las partidas presupuestales necesarias para financiar la dotación tecnológica de las aulas, centros de cómputo, auditorios y laboratorios para la enseñanza y la investigación de la Universidad Nacional de Colombia por valor de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) anualmente.

Artículo 4°. Autorizar a la Universidad Nacional de Colombia para que con cargo a los recursos definidos por esta ley, cree la Beca del Sesquicentenario, con el fin de apoyar a los mejores estudiantes de pregrado de las sedes de presencia nacional de la Institución. La reglamentación de la Beca será definida por la Universidad.

Artículo 5°. Autorízase al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

  
ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

  
ARLETH CASADO DE LÓPEZ  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

  
OLGA SUÁREZ MIRA  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

  
OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objetivo rendir público homenaje y vincularse a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia, la universidad del Estado. Al

reconocer la deuda que el país tiene con esta casa de estudios superiores, el Estado eleva a ley de honores la celebración de su aniversario 150 y autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para financiar la dotación tecnológica de las aulas, centros de cómputo, auditorios y laboratorios para la enseñanza y la investigación de la Universidad Nacional de Colombia por valor de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) anuales durante cinco años consecutivos.

Gracias a esta inversión social del Estado, la Universidad Nacional de Colombia consolidará la indispensable modernización tecnológica requerida para incrementar la calidad de sus programas académicos, sus proyectos de investigación y el fortalecimiento de los proyectos de pertinencia social o extensión. Adicionalmente, se creará el programa de Becas del Sesquicentenario que apoyará a los mejores estudiantes de pregrado de las sedes de presencia nacional (Caribe, Orinoquia, Tumaco y Amazonia). De esta forma la Universidad Nacional de Colombia logrará mantenerse en el primer lugar de las instituciones de educación superior del país y podrá lograr el posicionamiento internacional como universidad de clase mundial, entregando educación de alta calidad en todas las regiones del país.

#### CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE LEY

##### La Universidad del Estado

La Universidad Nacional de Colombia remonta sus orígenes en la creación de la Universidad Central de Bogotá, mediante la Ley 18 de marzo de 1826. Su gestor, el General Francisco de Paula Santander, en aquellos tiempos Vicepresidente de la Gran Colombia, fundó con la de Bogotá la Universidad Central de Caracas y la Universidad Central de Quito. Su intención era la de concentrar los esfuerzos del Estado para ofrecer educación pública de calidad, pues creía que “sin un buen sistema de educación pública y enseñanza nacional no puede difundirse la moral pública y todos los conocimientos útiles que hacen prosperar a los pueblos”. Bajo el mandato de José Hilario López se extinguen las universidades, entre ellas la Universidad Central de Bogotá, y los títulos académicos con la excusa de defender la libertad de enseñanza y la libertad democrática. Es así como, mediante la Ley del 15 de mayo de 1850 se ordena el cierre de la Universidad.

Posteriormente, con ponencia del Representante Plazas Azuero, el Congreso de la República dicta la Ley 66 del 22 de septiembre de 1867 que es sancionada por el General Santos Acosta, dándole nacimiento oficial a la Universidad Nacional de Colombia como la institución mediante la cual el Estado organizaba y desarrollaba las políticas de Educación Superior para el país. Esta institución originalmente bautizada como Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia, de carácter nacional, ostentaba una relativa autonomía frente al Gobierno y total financiamiento por parte del Estado. Su misión fue la de desarrollar y fortalecer el saber académico, la ciencia y la investigación a través de seis escuelas que pretendían cubrir todas las áreas del conocimiento.

Bajo el mandato de los presidentes Enrique Olaya Herrera, Alfonso López Pumarejo, Eduardo Santos

Montejo y Alberto Lleras Camargo la Universidad Nacional de Colombia se convirtió en paradigma de la Educación Superior en el país y modelo de los cambios y reformas para las demás universidades oficiales de la nación. De esta forma se inicia un proceso modernizador en la educación superior colombiana teniendo como eje la Universidad Nacional de Colombia, que al organizarse en facultades e institutos diversificó sus planes de estudio y generó nuevas formas de participación de estudiantes y profesores en el gobierno universitario.

El Presidente Alfonso López Pumarejo en su gobierno le dio un mayor impulso a la Universidad Nacional, pues para él era pieza clave en el proyecto modernizador de la educación superior del país. El concepto de *universidad nueva* no era otra cosa que la visión de López para realizar una reforma de la universidad que se convirtiera en uno de los más importantes mecanismos transformadores de la vida colombiana. El Gobierno reconoció que el Estado debía tener una Universidad Nacional fuerte, cohesionada y de calidad que sirviera de eje universitario para el país, del cual fuese su organismo rector y en la que se formaran las clases dirigentes de la sociedad; convirtiéndola en un vínculo de unidad nacional y órgano de contacto entre la nación y la cultura universal. Gracias a este empeño del Presidente López el Congreso de la República expidió la ley orgánica de la Universidad Nacional de Colombia número 68 de 1935, con la cual el Gobierno, además de llevar a cabo toda una reforma académica de la Institución, emprendió la construcción de la Ciudad Universitaria que permitía reunir las Escuelas dispersas por toda la ciudad en un solo *campus* universitario diseñado especialmente para generar una relación efectiva entre las distintas áreas del conocimiento.

Así pues, la perspectiva de la Ley 68 de 1935, que como una política de Estado, consideró a la universidad pública, y en especial a la Universidad Nacional de Colombia, como el foco modernizador y ejemplo de calidad académica que debía irradiarse a todos los ámbitos de la educación superior del país, preparó el ambiente para que a principios de la década del sesenta del siglo XX la Universidad Nacional experimentara uno de los mayores y más positivos cambios en su ya fructífera historia.

La Reforma del Rector Patiño a partir de 1964 convirtió a la Universidad en un gran laboratorio académico de reorganización curricular, desarrollo interdisciplinar, formación investigativa, consolidación de la profesión docente universitaria, institucionalización del bienestar estudiantil e integración de los ámbitos académicos, culturales, de bienestar y cívicos en el desarrollo de la vida universitaria. Por si esto fuera poco, el Recto José Félix Patiño Restrepo emprendió la construcción en la Ciudad Universitaria de múltiples edificaciones que ofrecieron soporte adecuado a su profunda reforma académica. Así fue como se ideó en medio de la Ciudad Universitaria una exuberante plaza que sirviera de icono

de la academia, en donde se integraran, como un ideal de la vida universitaria, la cultura, representada por el Auditorio León de Greiff y el Museo de Arte; el estudio, simbolizado por la Biblioteca central; el Bienestar estudiantil, expresado en el Congreso estudiantil que incluía un restaurante para la comunidad académica y, por último, la dirección, que se concentraba en el

Edificio de la Rectoría (hoy la Torre de la Facultad de Enfermería).

Esta reforma, la mayor emprendida por la Universidad en época alguna, ideada e implementada por el Rector Patiño triplicó en menos de un año el presupuesto de la Universidad y comprometió al Gobierno de aquella época en el pago de un gran préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para llevar a cabo tan ambicioso proyecto.

Gracias al salto cualitativo que la Universidad experimentó por la impronta de la Reforma Patiño, esa Institución da apertura a principios de la década del setenta del siglo pasado de las primeras maestrías y doctorados del país, iniciando con esto el camino hacia el desarrollo investigativo de Colombia y su ubicación en la sociedad del conocimiento.

En la actualidad la Universidad Nacional de Colombia es la institución de educación superior pública más importante del país, líder en producción académica, investigación y pertinencia social. Su naturaleza, como lo estipula el Decreto 1210 de 1993, régimen orgánico de la Institución, la define como la Universidad del Estado, por lo tanto, de carácter nacional, mediante la cual el Estado conforme a la Constitución promueve el desarrollo de la educación superior en el país hasta sus más altos niveles, fomenta el acceso a ella y desarrolla la investigación, la ciencia y las artes para alcanzar la excelencia.

#### **Presencia y calidad**

Actualmente la Universidad Nacional de Colombia acoge y forma a 48.880 estudiantes de todas las regiones del país sin excepción. Ofrece a la nación 94 programas de pregrado en todas las áreas del conocimiento y, además, 343 programas de posgrado que incluyen 111 especializaciones, 38 especialidades del área de la salud, 140 maestrías y 54 doctorados. Con una planta docente de 2974 profesores, de la cual el 35% posee título de doctorado, la Universidad no solo lidera en formación académica, sino también en investigación con 907 grupos de investigación registrados en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Por otro lado, ha obtenido la acreditación de alta calidad en el 75% de sus programas de pregrado y ha sido la única institución en el país que obtuvo la acreditación institucional por diez años, convirtiéndose en la de más alta duración conferida por el Ministerio de Educación Nacional.

Por su responsabilidad, la Universidad es literalmente la más nacional de todas las universidades públicas del Sistema de Educación Superior, no solamente porque sus estudiantes provienen de cada uno de los departamentos del país, sino porque también su labor se desarrolla en ocho sedes estratégicamente ubicadas a lo largo y ancho de la patria.

La principal, ubicada en Bogotá con su Ciudad Universitaria y una serie de espacios en su área de influencia. El campus se encuentra ubicado en el centro geográfico de la ciudad de Bogotá y se constituye en uno de los más importantes pulmones verdes de la capital. En esta sede estudian cerca de 26.000 estudiantes y se ofrecen alrededor del 54% de los cupos para nuevos estudiantes a nivel nacional. Por lo demás, la Ciudad Universitaria presenta una agitada actividad académica y cultural; diariamente circulan cerca de 45.000 personas entre estudiantes, profesores, empleados, y público en general. La Universidad Nacional de Colombia en Bogotá cuenta con 11 facultades (Agronomía, Artes,

Ciencias, Ciencias Económicas, Ciencias Humanas, Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Enfermería, Ingeniería, Medicina, Odontología y Medicina Veterinaria y Zootecnia); 7 institutos de investigación y 17 museos. En Bogotá la Universidad Nacional de Colombia ofrece 49 programas de pregrado y 215 programas de posgrado.

La sede Medellín a la que se incorporó en 1936 la Escuela Nacional de Minas de Medellín (creada en 1868) y dos años más tarde también la Escuela de Agricultura Tropical de Medellín la cual es hoy la Facultad de Ciencias Agrarias, que en 2014 cumple cien años de fundación. La Universidad Nacional de Colombia sede Medellín cuenta con dos campus: el Campus Central (ubicado al noroccidente del centro de la ciudad, entre el Ecoparque Cerro el Volador y el río Medellín) y el Campus Robledo en los que estudian alrededor 10.500 estudiantes. Esta sede ofrece aproximadamente el 29% de los cupos para nuevos estudiantes a nivel nacional. La Universidad en Medellín cuenta con 5 facultades (Minas, Ciencias Humanas Y Económicas, Ciencias agropecuarias, Arquitectura y Ciencias) las cuales ofrecen 27 carreras, casi la mitad de ellas son ingenierías de la Facultad de Minas, también cuenta con 77 programas de posgrado y tres museos.

La sede Manizales remonta su creación al año de 1944 cuando el senador Francisco José Ocampo pidió al Congreso crear dos facultades dependientes de la Universidad Nacional en la ciudad. En diciembre de 1946 fue aprobada una ley que creaba la Facultad de Ingeniería. La sede cuenta con el campus de La Nubia, el área de Palo Grande y el Cable. En la actualidad la sede Manizales posee 3 facultades (Administración, Ciencias Exactas Y Naturales, e Ingeniería y Arquitectura), 11 programas de pregrado y 26 de posgrado.

La sede Palmira se inició con la fundación de la Facultad de Ciencias Agropecuarias cuyo origen se remonta a la Escuela Superior de Agricultura Tropical fundada en 1934. La Universidad Nacional de Colombia sede Palmira está ubicada en el sur de la ciudad, posee 2 facultades (Ingeniería y Administración y Ciencias Agropecuarias), 7 programas de pregrado y 14 de posgrado.

La sede Amazonia se creó inicialmente en 1989 como la Estación Científica de Leticia, un pequeño centro interfacultades para el apoyo de la investigación, docencia y extensión universitaria en el Amazonas. El campus se encuentra ubicado a dos kilómetros del centro de la ciudad de Leticia. El 16 de febrero de 1994 el Consejo Superior, mediante el Acuerdo 013, convirtió la Estación Científica en la quinta sede de la Universidad con lo cual se puso en marcha la Política en Zonas de Frontera de la Universidad Nacional de Colombia.

La sede Caribe de la Universidad Nacional de Colombia fue creada a principios de 1997, en desarrollo del decreto ley 1210 del 28 de junio de 1993, que facultó a la Universidad para crear sedes con el fin de fortalecer las redes académicas regionales, nacionales e internacionales y para desarrollar programas o proyectos específicos en cooperación con otras universidades estatales u oficiales. La sede cuenta con el Instituto de Estudios Caribeños, que tiene como fin realizar actividades de investigación, docencia y extensión para fortalecer el desarrollo de la Región Caribe. Esta sede permite a la Universidad consolidar el proyecto de sedes de frontera, propuesto para contribuir a la unidad nacional y

al enriquecimiento del patrimonio natural. La sede Caribe cuenta con el Jardín Botánico, concebido como un proyecto orientado al conocimiento, la conservación, la valoración y el aprovechamiento de la diversidad vegetal del archipiélago, mediante el fomento de la investigación.

La sede Orinoquia se fundó en 1996 con las facultades de Enfermería e Ingeniería Ambiental. Con el acuerdo 24 del 97 se creó el Instituto Orinocense. La sede inició actividades cuando se creó la Seccional Arauca, por Ley 326 de 1996, expedida por el Congreso de Colombia. En el mismo año, mediante Acuerdo número 40 del 23 de mayo, el Consejo Superior Universitario crea la sede Arauca y el Acuerdo 11 del año 2005, cambió su denominación de sede Arauca a sede Orinoquia, insinuando cierta expansión desde lo territorial a lo regional. La sede está ubicada en el kilómetro 9, sobre la vía Arauca – Bogotá. Se ha establecido como una entidad educativa encaminada hacia el mejoramiento de la capacidad productiva de la región, constituyéndose en pionera en el departamento, colaborando con la solución de inquietudes frente a problemas cotidianos en materia agropecuaria, favoreciendo procesos de cambio educativos y prestando, además, asesorías en todos los niveles requeridos por la comunidad.

La sede Tumaco fue creada en 1997, en la administración del Profesor Guillermo Páramo Rocha, quien se interesó junto a su grupo directivo en mejorar el conocimiento del país y fortalecer sus fronteras. Sin embargo, desde ese entonces, institucionalmente esta sede se quedó en el papel y solo hasta el año 2008 se empezó nuevamente a rescatar este importante proyecto, para beneficio de la comunidad del Pacífico colombiano. Es así como, la creación del Instituto de Estudios del Pacífico (IEP) como unidad académica que desarrolla actividades misionales de formación, investigación y extensión, mediante el acuerdo 017 de 2009, le ha dado respaldo a la sede y hoy en día la Universidad Nacional de Colombia está comprometida en la puesta en marcha de un proyecto académico e investigativo para la región del Pacífico.

La sede Cesar como iniciativa indiscutible de la propia comunidad es un proyecto académico que ha venido desarrollando la Universidad desde el año 2011. Con el apoyo de la Gobernación del departamento del Cesar y con el compromiso social de la Universidad Nacional de Colombia la sede Cesar será construida en el municipio de la Paz. Esta sede es el más reciente y pertinente proyecto de la Universidad Nacional de Colombia para aportar con gran pertinencia al desarrollo de las regiones.

### **Modernización de la Universidad Nacional de Colombia**

En las últimas décadas el Estado colombiano no ha respondido de forma adecuada a las necesidades de modernización de la Universidad Nacional de Colombia. Encontramos, que para las múltiples responsabilidades y restos de la universidad estatal más importante del país el crecimiento del presupuesto destinado por el Estado es muy bajo y ampliamente insuficiente frente al crecimiento y el desarrollo de la Universidad. Esta situación contrasta con los inmensos esfuerzos a los que se ha visto obligada la Universidad para conseguir recursos propios que le permitan sostener un vector de desarrollo que, aunque cada vez más débil, la mantiene como una institución de alta calidad en el país.

La indispensable actualización tecnológica y urgente modernización de la universidad se ven peligrosamente afectadas por el dramático desequilibrio entre el presupuesto destinado a funcionamiento versus el presupuesto destinado a inversión; esto sin contar con que el presupuesto destinado para la contratación de nuevos docentes, por decisión de los gobiernos de turno, lleva más de diez años congelado.

La urgente actualización de los equipos de laboratorio, dotación tecnológica de aulas de clase, ambientes virtuales para la enseñanza, salas de cómputo y reforzamiento tecnológico para la investigación hacen necesario que la Universidad Nacional de Colombia reciba sin dilación el apoyo del Estado para que pueda seguir consolidándose en calidad y cumplir de forma adecuada con su responsabilidad ante el país.

**Homenaje a la Universidad Nacional de Colombia**

La Universidad conmemorará su sesquicentenario en el año 2017. Durante su existencia la institución, mediante sus diferentes sedes, ha venido realizando una destacada labor de enseñanza a favor de la sociedad, propiciando además la innovación y el uso del conocimiento científico y tecnológico para incrementar la productividad y la competitividad del país. De esta forma, la Universidad ha influido indiscutiblemente en el incremento del bienestar y calidad de vida de la población en todas sus dimensiones, en concordancia con los objetivos, agendas y planes de desarrollo de los niveles nacional, regional y local en toda Colombia.

La Universidad Nacional, además de su historia que de por sí es rica y fundamental para el país, también es el presente serio y consolidado de nuestra patria y, sin lugar a dudas, representa su futuro promisorio. Las sedes de presencia nacional que logran ensanchar la academia con calidad, aprenden de los saberes locales y aportan al bienestar de las regiones junto con el bagaje del conocimiento universal. Estas sedes son una exuberante mezcla de conocimientos, vivencias y visiones de mundo que encuentran en su diversidad la fortaleza de una nación en constante cambio y desarrollo.

Por lo tanto, es de gran interés para la nación hacer un reconocimiento a la Universidad Nacional de Colombia en señal de agradecimiento y apoyo por el aporte significativo que ha brindado sin restricción a los colombianos.

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

ARLETH CASADO DE LÓPEZ  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

OLGA SUÁREZ MIRA  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 4 de mayo de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 242 de 2017 Senado**, por la cual la nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Ángel Custodio Cabrera, Olga Suárez Mira y Arleth Casado de López y las Representantes a la Cámara Olga Lucía Velásquez y Kelyn Johana González. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 4 de mayo de 2017

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

*Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 308 - viernes 5 de mayo de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**

**PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

Proyecto de acto legislativo número 05 de 2017 Senado, por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026 ..... 1

Proyecto de acto legislativo número 17 de 2017 senado, por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia, para permitir la Prisión Perpetua Revisable cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro, explotación sexual o feminicidio sea un menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad y se dictan otras disposiciones - Ley Yuliana Samboni ..... 5

Proyecto de acto legislativo número 18 de 2017 senado, por el cual se modifican los artículos 31 y 235 de la Constitución, se crea la doble instancia para aforados constitucionales y se dictan otras disposiciones ..... 10

**PROYECTO DE LEY**

Proyecto de ley número 242 de 2017 senado, por la cual la nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones ..... 25