



# Rutas Jurídicas para la paz: Participación Política





# Rutas Jurídicas para la paz: Participación Política

Fundación Konrad Adenauer Stiftung

Rutas jurídicas para la paz : participación política / Fundación Konrad Adenauer, Fundación Derecho Justo, Misión de Observación Electoral MOE. - Bogotá : Fundación Konrad Adenauer, 2013.

98 p. ; 27 cm.

Incluye bibliografía

ISBN 978-958-57456-4-3

1. Participación política - Legislación 2. Construcción de la paz - Participación ciudadana 3. Reformas constitucionales  
4. Grupos subversivos I. Fundación Derecho Justo II. Misión de Observación Electoral MOE III. Tít.

322.42 cd 21 ed.

A1398505

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© **Fundación Konrad Adenauer - KAS - Colombia**

www.kas.de/kolumbien  
Calle 90 No. 19C - 74 Piso 2  
(+57) 1 743 09 47 Bogotá  
Hubert Gehring  
Representante para Colombia

© **Fundación Derecho Justo**

www.derechojusto.org  
info@derechojusto.org  
(+57 1) 677 0362 Bogotá  
Juan Carlos Lancheros Gámez  
jclancheros@derechojusto.org  
Director

© **Misión de Observación Electoral-MOE**

Alejandra Barrios Cabrera  
Directora Nacional  
Misión de Observación Electoral-MOE

Camilo Mancera  
Coordinador Oficina Jurídica-MOE

Daniela Sierra Rodríguez  
Oficina Jurídica  
Abogada-MOE

© **Rutas jurídicas para la paz: participación política**

ISBN: 978-958-57456-4-3  
Bogotá, Colombia. Abril de 2013.

**Coordinación editorial:**

Margarita Cuervo

**Corrección de estilo:**

Marcela Manrique Cornejo

**Producción gráfica:**

Opciones Gráficas Editores Ltda.  
Teléfonos: 224 1823 / 430 19 62  
www.opcionesgraficas.com

Los análisis y opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones de quienes apoyan esta publicación.

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, y la distribución sin la autorización previa y expresa de los titulares.

**Impreso en Colombia**

## Presentación

Para la Fundación Konrad Adenauer, KAS, la promoción de la democracia y el estado de derecho es una misión fundamental, y es la razón que nos impulsa a desarrollar un sinnúmero de programas en más de 120 países del mundo. Así, con el firme propósito de aportar a la búsqueda de una solución pacífica del conflicto armado, fomentar los principios democráticos, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y las instituciones políticas, la KAS llegó a Colombia hace casi cuarenta años.

Conscientes de que el actual escenario político y social en el país presenta retos significativos en este sentido, procuramos aportar desde nuestro quehacer al logro de dichas metas, siempre en consecuencia con nuestro alcance como fundación política alemana. Por esta razón, al igual que muchos colombianos, recibimos con gran esperanza el anuncio del Gobierno nacional en agosto de 2013, acerca de la existencia de un proceso de diálogo con las FARC para lograr una paz sostenible. Más aún, al conocer en septiembre los puntos de la agenda de estas negociaciones para llegar a un acuerdo de paz, no sólo percibimos la inmensa complejidad del proceso actual sino además, y casi más importante, comprendimos la necesidad de comenzar a trabajar desde ya en asuntos que serán clave en un eventual posconflicto.

En este contexto, y teniendo en cuenta el punto de la agenda que se refiere a la participación política, junto a dos de nuestras contrapartes

más importantes —la Fundación Derecho Justo y la Misión de Observación Electoral, MOE—, decidimos avanzar conjuntamente hacia la elaboración de un estudio jurídico que diera cuenta de los posibles escenarios y retos para una eventual participación política de excombatientes de grupos de guerrilla una vez desmovilizados y en un proceso de reinserción desde la legalidad y la democracia. El propósito final de dicha investigación sería entonces arrojar hipótesis, a manera de una ruta jurídica, que señalaran posibles caminos a seguir en ese sentido para los tomadores de decisiones en Colombia.

El resultado que aquí se presenta es la sistematización de dicho estudio. Antes de su elaboración, se desarrolló una serie de mesas de trabajo en las cuales participaron representantes de diversas corrientes y partidos políticos en el país. Estas discusiones permitieron retroalimentar y enriquecer el trabajo que posteriormente se plasmó en el actual documento, dividido en dos partes. En la primera, elaborada por la Fundación Derecho Justo, el lector encontrará un análisis profundo, desde la perspectiva del marco constitucional vigente, acerca de la participación en política de grupos armados que hayan abandonado la lucha armada como consecuencia de un proceso de paz. Específicamente, se concentra en las implicaciones de los delitos de lesa humanidad en ese contexto. En la segunda, desarrollada por la MOE, encontramos de forma esquemática y rigurosa, un recorrido por las diversas rutas jurídicas a través de las cuales se posibilitaría la participación de excombatientes de grupos

de guerrilla, una vez desmovilizados, en un proceso electoral a nivel nacional o territorial.

Sabemos de la relevancia de este tema en el debate actual y nuestro documento sólo pretende ser un insumo útil que aporte a un debate informado y serio acerca del segundo punto de la agenda de negociaciones entre el Gobierno y las FARC. Sin embargo, más allá de la coyuntura actual, este documento es relevante para todo aquel que desee una mirada desde lo académico y lo jurídico, acerca de los desafíos que supone este asunto en Colombia. No pretendemos señalar o privilegiar una ruta u otra, sino simplemente poner sobre la mesa las diversas opciones para que quienes tienen el gran reto de tomar decisiones al respecto, cuenten con herramientas suficientes para hacerlo, tanto si promueven este proceso, como si son críticos y tienen dudas frente a él.

6 No nos queda más que agradecer a nuestras contrapartes por su compromiso y liderazgo en este esfuerzo: a la Fundación Derecho Justo y su director, Juan Carlos Lancharos; y a la MOE, en cabeza de su directora Alejandra Barrios, así como a su equipo de colaboradores. De manera especial, agradecemos a las personas que aceptaron nuestra invitación para colaborar en la fase previa de mesas de discusión, por sus aportes y comentarios:

Senador Hernán Andrade, Partido Conservador

Representante Iván Cepeda, Polo Democrático Alternativo

Senador Juan Fernando Cristo, Partido Liberal

Representante Miguel Gómez, Partido de la U

Dr. Federico Andreu Guzmán, Subdirector de Litigio de la Comisión Colombiana de Juristas

Dr. Alejandro Aponte Cardona, Consultor en Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional

Dr. Antonio Navarro Wolff

Finalmente, a los lectores y a todos nuestros colaboradores, los invitamos a continuar con la reflexión, a retroalimentar el documento en la esperanza de que podamos enriquecerlo a partir de experiencias de otros sectores y regiones que, lamentablemente y por el alcance de esta iniciativa, no pudieron participar en su construcción.

### **Hubert Gehring**

Representante de la KAS en Colombia

# Contenidos

## **CAPÍTULO 1.** LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA DE GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY QUE ABANDONEN LA LUCHA ARMADA COMO CONSECUENCIA DE UN PROCESO DE PAZ, A LA LUZ DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE.

*Por Juan Carlos Lancheros*

### **Parte I – El marco jurídico**

#### **A. El punto de partida**

#### **B. El marco constitucional**

1. La cláusula general
2. Excepciones: Amnistía e indulto en caso de delitos políticos. Límites legales
3. La conexidad. Límites
4. Ampliación de la cláusula general
5. ¿Son asimilables las sentencias que condenan a pena privativa de la libertad y las que solamente establecen la existencia del delito pero no imponen dicha pena?
6. El marco jurídico para la paz
7. Objeciones al alcance del artículo transitorio 67
8. Violaciones sistemáticas
9. ¿El denominado marco jurídico para la paz se ajusta a la Constitución?
10. Objeciones al desarrollo del artículo 67 transitorio de la Constitución
11. La razonabilidad de la diferenciación
12. La habilitación para participar en política y los deberes de la justicia transicional
13. La autonomía del artículo 67 transitorio
14. La participación en política y la importancia del cronograma en la implementación de los acuerdos
15. A modo de resumen

## C. Aproximación al marco internacional

16. La jurisdicción internacional
17. La búsqueda de la paz negociada
18. La justicia transicional
19. A modo de resumen II

## Parte II – En caso de una reforma constitucional

20. La ruta jurídica de una eventual reforma constitucional
21. Reforma constitucional por la vía ordinaria
22. Reforma constitucional por la vía de una asamblea constituyente
23. Reforma constitucional por la vía de un referendo
24. La habilitación de mecanismos extraordinarios de participación en política
25. El artículo 12 transitorio de la Constitución

## Parte III – Reflexiones complementarias

26. Cláusula general
27. Disposiciones que amplían el alcance de la cláusula general
28. La silla vacía como sanción política supone una ampliación de la cláusula general
29. Delitos contra el patrimonio público
30. Normas que excepcionan el alcance de la cláusula general
31. La excepción de los delitos políticos y los delitos culposos
32. La configuración abierta de los delitos políticos
33. La excepción de la amnistía y el indulto
34. Límites y facultades del Congreso para conceder indultos y amnistías
35. Lo que se entiende por justicia transicional
36. La estructura del artículo 67 transitorio
37. Observaciones comunes a los tipos penales contenidos en el Acto Legislativo 1 de 2012
38. Límites a la libertad de configuración normativa de conductas punibles conexas a los delitos políticos
39. La no participación política de grupos al margen de la ley como un elemento que configura un elemento esencial de la Constitución



## **CAPÍTULO 2. RUTAS JURÍDICAS PARA LA PAZ EN COLOMBIA** *Por Misión de Observación Electoral, MOE*

### **I. Participación política a nivel nacional**

1. Asignación directa de curules por el Presidente de la República
2. Creación de una circunscripción electoral especial
3. Participación en las elecciones nacionales - partido político nace con personería jurídica
4. Participación en las elecciones nacionales como minoría política
5. Incorporarse a los partidos y movimientos políticos existentes
6. Participación en las elecciones nacionales como grupo significativo de ciudadanos

### **II. Participación política a nivel territorial**

1. Asignación directa de curules por el Presidente de la República
2. Creación de Circunscripción Electoral Especial
3. Participación en las elecciones locales como cualquier otro partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos

### **Referencias**

### **Anexo**



## **LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA DE GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY QUE ABANDONEN LA LUCHA ARMADA COMO CONSECUENCIA DE UN PROCESO DE PAZ, A LA LUZ DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE**

CONDICIONES PARA EL ACCESO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERSONAS ACUSADAS O CONDENADAS POR GRAVES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

*Por Juan Carlos Lancheros Gámez<sup>1</sup>*

El presente documento tiene como fin ilustrar, a la luz del ordenamiento vigente, en qué condiciones podrían integrantes de las FARC con investigaciones penales o condenas privativas de la libertad acceder al Congreso de la República como consecuencia de una negociación con el Gobierno nacional. En esencia, se trata de un documento descriptivo de los dilemas existentes a la luz del marco constitucional y las posibles alternativas de solución.

Las siguientes reflexiones analizan la ruta jurídica que lo podría permitir, a partir de las dificultades que supone el marco jurídico vigente y deja de lado la consideración según la cual dicha decisión no es posible.

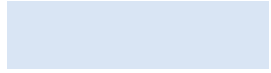
11

---

<sup>1</sup> Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, docente la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana y de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, Director de la Fundación Derecho Justo (jclancheros@derechojusto.org).

El autor agradece el apoyo recibido por la Fundación Konrad Adenauer, en especial al Señor Hubert Gehring, por el respaldo a la presente investigación. Este agradecimiento se hace extensivo de forma particular a Margarita Cuervo, Coordinadora de Proyectos; a Alejandra Barrios, Camilo Mancera y Daniela Sierra Rodríguez, de la Misión de Observación Electoral, por todos sus aportes en las repetidas tertulias sostenidas sobre este trascendental tema. Finalmente, quiero agradecer a Carolina Burgos Casas su invaluable apoyo investigativo y a Adriana Cerquera Ospina por los aportes iniciales recibidos.





## El marco jurídico

Parte I

### SUMARIO

**Parte I – El marco jurídico. A. El punto de partida. B. El marco constitucional.** 1. La cláusula general. 2. Excepciones: Amnistía e indulto en caso de delitos políticos. Límites legales. 3. La conexidad. Límites. 4. Ampliación de la cláusula general. 5. ¿Son asimilables las sentencias que condenan a pena privativa de la libertad y las que solamente establecen la existencia del delito pero no imponen dicha pena? 6. El marco jurídico para la paz. 7. Objeciones al alcance del artículo transitorio 67. 8. Violaciones sistemáticas. 9. ¿El denominado marco jurídico para la paz se ajusta a la Constitución? 10. Objeciones al desarrollo del artículo 67 transitorio de la Constitución. 11. La razonabilidad de la diferenciación. 12. La habilitación para participar en política y los deberes de la justicia transicional. 13. La autonomía del artículo 67 transitorio. 14. La participación en política y la importancia del cronograma en la implementación de los acuerdos. 15. A modo de resumen. **C. Aproximación al marco internacional.** 1. La jurisdicción internacional. 2. La búsqueda de la paz negociada. 3. La justicia transicional. 4. A modo de resumen II.

13

### A. El punto de partida

*El Estado colombiano tiene el derecho a tomar la decisión soberana, en desarrollo de un proceso de negociación con grupos alzados en armas y con el fin de terminar un conflicto armado, de permitir la participación en política de los integrantes de estos grupos que hagan dejación de las armas en desarrollo de un proceso de paz.*

No obstante, el hecho de que pueda hacerlo por constituir una facultad inherente a su propia existencia, no significa que no existan obligaciones a cumplir con las víctimas del conflicto y

con la sociedad civil ni tampoco que existan deberes internacionales de lucha contra la impunidad de los crímenes más atroces<sup>2</sup>, pues que la decisión sea formalmente válida no implica que materialmente lo sea y es justo la ausencia de legitimidad la se podría activar la actuación de las diferentes instancias internacionales. Se entiende aquí que el Estado incluye fundamentalmente a las tres ramas del poder público y al pueblo, en quien reside la soberanía y el poder constituyente originario.

## B. El marco constitucional

**1. La cláusula general.** En la actualidad una persona condenada a pena privativa de la libertad no puede ser elegida al Congreso de la República, salvo que haya sido condenada por un delito culposo<sup>3</sup>, un delito político o un delito conexo a éste, y haya cumplido la pena o haya sido indultada de ella. Esta es la que se denominará para efectos de este escrito cláusula general, puesto que contiene la regla general o directriz a que se refieren otras disposiciones para ampliarla o excepcionarla.

**2. Excepciones: Amnistía e indulto en caso de delitos políticos.** Límites legales. En el caso de personas condenadas a delitos políticos o conexos, la Constitución Política permite las figuras de amnistía e indulto, a las cuales pueden acudir el legislador y el Gobierno nacional para excepcionar la regla general expuesta. Sin embargo, en la actualidad el marco legal vigente<sup>4</sup> impide expresamente que puedan ser indultados o considerados como delitos conexos a delitos políticos, dada su condición de atroces, los crímenes de guerra, los delitos de terrorismo, extorsión, genocidio, secuestro, lesa humanidad, y aquellos cometidos en contra de personas y bienes

protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, conforme a los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano.

En la medida en que se trata de un límite legal y no expresamente constitucional, algunos consideran que nada obsta para que delitos de esta magnitud puedan llegar a ser indultables de manera excepcional, siempre que se den ciertas condiciones especiales, tal y como la existencia de un proceso de paz<sup>5</sup>.

**3. La conexidad. Límites.** En lo que tiene que ver con los delitos conexos, tal y como lo estableció la Corte Constitucional<sup>6</sup>, el marco constitucional impide que aquellos delitos que no puedan ser considerados como conexos a delitos políticos sean indultables. La Corte reconoció expresamente que para determinar qué delitos son de esta categoría el legislador debe acoger “fundamentalmente los criterios de razonabilidad e igualdad. De acuerdo con estos criterios, el legislador no puede extender arbitrariamente esos beneficios a conductas ajenas a su naturaleza, ni tampoco realizar inclusiones o exclusiones que comporten un tratamiento diferenciado injustificado”<sup>7</sup>.

En todo caso, si el Gobierno nacional opta por el indulto, la Corte observa que deben dejarse a salvo los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Al respecto la sentencia C-928 de 2005 afirma:

Así mismo, la amnistía y el indulto deben garantizar los derechos de las víctimas de los delitos a la verdad, la justicia y la reparación, que derivan de los principios y reglas del proceso penal contemporáneo, forman parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia consagrados en el Estatuto Superior (Arts. 29 y 229)

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 2002.

<sup>3</sup> Para los efectos de este escrito se dejarán de lado los delitos culposos que tampoco impiden el acceso al Congreso de la República.

<sup>4</sup> En particular pueden verse el artículo 50 de la Ley 418 de 1997, modificado por los artículos 11 de la Ley 1421 de 2010 y 13 de la Ley 733 de 2002.

<sup>5</sup> Ver adelante, en la Parte III, acápite sobre *La estructura del artículo 67 transitorio*, la referencia al salvamento de voto del entonces magistrado José Orlando Montealegre L.

<sup>6</sup> Corte Constitucional en Sentencia C-695 de 2002.

<sup>7</sup> *Ibídem*.

y responden también a las exigencias del Derecho Internacional, en particular de las disposiciones de la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.<sup>8</sup>

**4. Ampliación de la cláusula general.** Más allá de la cláusula general, debe destacarse que reformas constitucionales posteriores a 2002 establecieron expresamente que personas condenadas por algunos delitos no podían acceder al Congreso de la República. La existencia de una sentencia judicial condenatoria por (i) delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, por su pertenencia, promoción o financiación a/o por ellos; (ii) actividades de narcotráfico; (iii) delitos contra los mecanismos de participación democrática; (iv) delitos de lesa humanidad; y (v) delitos que afecten el patrimonio del Estado, impiden que las personas condenadas puedan acceder al Congreso de la República, en estos últimos casos, incluso si la condena por tales delitos no supone la privación de la libertad como consecuencia de un proceso judicial que se haya adelantado de acuerdo con las normas de justicia transicional. Así, la existencia de la sentencia condenatoria cierra cualquier posibilidad de que accedan al Congreso.

**5. ¿Son asimilables las sentencias que condenan a pena privativa de la libertad y las que solamente establecen la existencia del delito pero no imponen dicha pena?**

En este proceso puede llegar a ser relevante la distinción entre una sentencia que condene a pena privativa de la libertad y una sentencia que declare la existencia del delito, pero que utilizando figuras alternativas de sanción extrajudicial no condene a penas privativas de la libertad.

<sup>8</sup> [Nota al pie original de la Sentencia] Sobre este tema se puede consultar la Sentencia de la Corte Constitucional C- 1149 de 2001, M. P. Jaime Araujo Rentería; salvamento de voto de Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis.

Así, si la distinción se considera plausible, se requeriría una reforma constitucional que permitiera que las personas condenadas por delitos recibieran penas alternativas a la privación de la libertad, en la medida en que los requerimientos de verdad, justicia y reparación suponen una sentencia en la que se declare y reconozca la responsabilidad de quienes, en el marco jurídico para la paz, puedan ser elegidos como congresistas.

**6. El marco jurídico para la paz.** Frente a las disposiciones constitucionales que establecen estas limitaciones para acceder al Congreso y que están aún vigentes, el Acto Legislativo 1 de 2012 introduce una regla especial en la Constitución Política a través de un nuevo artículo en la Constitución, el artículo 67 transitorio.

La excepción contenida en el Acto Legislativo 1 de 2012 (conocido como marco jurídico para la paz) consiste en que el legislador estatutario puede establecer que ciertos delitos que por su naturaleza no son conexos a los delitos políticos (v.gr. terrorismo, secuestro, tortura, desplazamiento forzado, etcétera) puedan ser considerados como tales para la participación en política, de tal manera que las personas acusadas o condenadas por ellas puedan postularse a cargos de elección popular y ser elegidas.

**7. Objeciones al alcance del artículo transitorio 67.** Frente a las disposiciones constitucionales que establecen limitaciones para acceder al Congreso y que están aún vigentes, el Acto Legislativo 1 de 2012, hoy Constitución vigente, faculta al legislador a introducir excepciones al régimen general previsto en el propio texto constitucional. Se plantea en este punto si esas facultades suponen una superposición del poder legislativo frente al poder constituyente. En efecto, facultar al legislador a condicionar o supeditar la vigencia de normas constitucionales a una ley por más estatutaria que sea, o lo que es lo mismo, a modificar el alcance de repetidas normas constitucionales permitiendo que personas condenadas por todo tipo

de delitos sean elegidas al Congreso de la República y a otros cargos de elección popular que expresamente prohíben esta participación, implica aceptar que se está modificando la Carta Política por la vía legislativa, aún si la propia Constitución lo autoriza.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado “para verificar si el poder de reforma ha superado los límites competenciales del poder de revisión y si se ha producido la llamada inconstitucionalidad por sustitución, la Corte debe realizar un análisis pormenorizado de los cargos de inconstitucionalidad utilizando el test o metodología de la sustitución y cuando sea el caso el “test de la efectividad” para establecer si con la modificación constitucional se subvirtió la potestad del poder de reforma para revisar o modificar la Constitución”.

En relación con este test, “la Corte Constitucional estableció en la Sentencia C-588 de 2009 que tiene como finalidad verificar en primer lugar (i) si las normas constitucionales a reformar siguen siendo las mismas antes y después de la reforma; en segundo término (ii) de impedir normas *ad-hoc* de carácter particular o singular que se aplicará a determinados sujetos o grupos de personas, y en tercer término (iii) que debido a la finalidad de la Constitución de tener una compilación en un cuerpo completo de normas, se prohíben las reformas indirectas a la Constitución que conlleven modificaciones de dudoso, difícil o imposible conocimiento que hayan reformado principios estructurales de la Constitución de manera tácita, dando lugar al “fraude de la Constitución”<sup>10</sup>.

Lo que habrá de verse entonces, si la Corte Constitucional se pronuncia sobre ello, es si la excepción que supone el artículo transitorio 67 resulta válida o no en la medida en que hasta antes del Acto Legislativo 1 de 2012 parecía que el constituyente había adoptado una decisión general y muy clara, consistente en prohibir el acceso al Congreso de la República a personas condenadas a pena privativa de la libertad, con énfasis en delitos particularmente

graves, excepción hecha de los autores de delitos políticos que pudieran ser indultados.

**8. Violaciones sistemáticas.** En lo que tiene que ver con la expresión “de manera sistemática” que se utiliza por el Acto Legislativo para calificar los delitos de lesa humanidad o genocidio, se pregunta si eso significa que si estos delitos no fueron cometidos de esta manera podrían considerarse como delitos conexos a delitos políticos. En otras palabras, se plantea si crímenes de lesa humanidad o genocidio perpetrados de manera aislada pueden ser “indultados” para efectos de participar en política. La respuesta a la luz del texto constitucional es sí.

En el caso de los delitos de lesa humanidad, siempre que se entienda que el carácter sistemático solamente configura un elemento esencial de este tipo penal para determinar la competencia de la Corte Penal Internacional. En efecto, en el Estatuto de Roma el carácter de sistemático es uno de los elementos de los delitos de lesa humanidad, pero ello no significa que los Estados no tengan la obligación de investigar y sancionar los delitos que no hayan sido cometidos sistemáticamente y esto supondría una habilitación especial para permitir la participación en política de los autores o determinadores de esos crímenes, salvo que hubieran sido cometidos bajo dicha modalidad. En lo que se refiere al delito de genocidio, difícilmente un solo acto podría configurarlo.

Esta distinción puede llegar a tener importancia en el juicio de sustitución constitucional que pueda hacer la Corte. En efecto, el alto tribunal debe resolver la pregunta acerca de si es posible que el genocidio o los delitos de lesa humanidad puedan considerarse como delitos conexos a un delito político. Si la respuesta es sí y no es condicionada, el Gobierno podrá hacer uso de dicha facultad de conformidad con los lineamientos de la ley estatutaria que regule el tema. Si la respuesta es negativa, a la luz del principio de razonabilidad, los miembros de las FARC que sean condenados por delitos de lesa humanidad no podrán acceder al Congreso. Sin perjuicio de las respuestas que formalmente se pueden otorgar

<sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia C-249 de 2012.

<sup>10</sup> Corte Constitucional Sentencia C-249 de 2012.



al punto planteado anteriormente, es evidente que aquí surge nuevamente el dilema entre validez formal y material.

### 9. ¿El denominado marco jurídico para la paz se ajusta a la Constitución?

La Corte Constitucional puede pronunciarse acerca de si por ley estatutaria pueden excepcionarse o no las repetidas prohibiciones constitucionales sobre participación en política. En el evento en que así lo haga y avale esa posibilidad otorgada por el Acto Legislativo 1 de 2012, la participación en política de las FARC estaría blindada siempre que se cumplan las condiciones previstas en la propia reforma y en las leyes estatutarias que se expidan.

El desarrollo del marco jurídico plantea otros problemas, pues la Corte puede avalar el Acto Legislativo pero limitar el alcance de las facultades del legislador estatutario al momento de pronunciarse (ex ante) sobre la reforma o cuando deba juzgar la conformidad constitucionalidad de las leyes estatutarias (ex post).

**10. Objeciones al desarrollo del artículo 67 transitorio de la Constitución.** En todo caso y sin perjuicio de la excepción establecida en la disposición para que delitos que adquieran la connotación de lesa humanidad o de genocidio cometidos de manera sistemática no puedan ser tenidos en cuenta como delitos conexos y por lo tanto dar lugar a la habilitación para la participación política, lo cierto al desarrollar las facultades otorgadas por la Constitución, es que el legislador estatutario no puede escapar a los criterios ya anunciados de razonabilidad e igualdad. En efecto, la Corte ha señalado en varias oportunidades que la posibilidad de indulto o amnistía es posible solamente para los delitos políticos y aquellos que tengan una estrecha conexidad con ellos, excluyendo aquellos delitos que

supongan una excesiva crueldad o una grave violación de derechos humanos<sup>11</sup>.

Se resalta este punto pues una cosa es el debate que dará alrededor del alcance de las facultades otorgadas por el Acto Legislativo y otra el cómo puedan utilizarse dichas facultades y allí la Corte también puede establecer límites.

En efecto, debe recordarse que la extensión de delitos políticos a conductas sin ninguna relación con su naturaleza goza de una presunción de arbitrariedad por desconocer el derecho a la igualdad y, por lo tanto, es más que posible que la Corte Constitucional estime incorporados a las prohibiciones de lesa humanidad y genocidio de manera sistemática los crímenes de guerra, los delitos de terrorismo, extorsión, secuestro y aquellos cometidos en contra de personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, conforme a los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano.

**11. La razonabilidad de la diferenciación.** En general, esta medida diferenciadora creada por el Acto Legislativo 1 de 2012 es muy especial, puesto que incluso introduce matices al mismo en la medida en que una persona puede haber sido condenada por algunos de esos delitos o estar siendo juzgada por estos mismos en el marco de la justicia transicional y entenderse que puede ser indultada para la participación en política. Esto es, que la habilitación no se extiende a los procesos penales y que podría ocurrir que una persona fuera condenada efectivamente por genocidio o lesa humanidad cometidos de manera sistemática y se creara la ficción legal que le permitiera estar indultada mientras estuviera en el Congreso de la República. En todo caso se recuerda que esta excepción se reduce solo a estos dos

<sup>11</sup> A modo de ejemplo, las sentencias de la Corte Constitucional C-127 de 1993 y C-214 de 1993 sobre el homicidio fuera de combate y C-069 de 1994 sobre el secuestro. La Corte ha reconocido, sin embargo, un alto grado de discrecionalidad del legislador en materia de política criminal. Puede verse en particular el tratamiento penal que el legislador aprobó en materia de secuestro y terrorismo en las sentencias C-695 y C-762 de 2002.

delitos y que frente a los demás que no puedan ser considerados como conexos la habilitación sí es posible, salvo que la Corte entienda que hay una omisión legislativa relativa y asuma incorporadas las graves violaciones a derechos humanos, como lo estableció en la Sentencia C-936 de 2010 al referirse al principio de oportunidad.

**12. La habilitación para participar en política y los deberes de la justicia transicional.** Ahora bien, no debe perderse de vista que los beneficios de participación en política a personas condenadas por cualquiera de estos delitos, ya que están otorgados dentro de un acto legislativo que establece mecanismos de justicia transicional para dar fin a un conflicto armado en el marco de una negociación, están condicionados al cumplimiento de las garantías de verdad, justicia, no repetición y reparación a las víctimas.

**13. La autonomía del artículo 67 transitorio.** Una vez aprobado, el artículo 67 transitorio hace ya parte de la Constitución. Es decir, no es parte de un acto legislativo como ocurría durante su trámite, sino que se integra al texto constitucional. En esta medida, podría advertirse que el legislador estatutario puede permitir que los autores de crímenes atroces tengan la posibilidad de participar en política con independencia de cómo se implementen en la práctica las medidas especiales de justicia transicional que conforman el artículo 66 transitorio (artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2012). Sin embargo, si esto fuera así, si las facultades se pudieran utilizar con independencia de los procesos de justicia transicional que se abrirán a partir del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, la excepción al régimen general contenido en la Constitución sería tan arbitraria e irrazonable cuanto se desconocieran los derechos a la verdad, la justicia y la reparación que son los que habilitan dicho régimen especial.

**14. La participación en política y la importancia del cronograma en la implementación de los acuerdos.** Debe tenerse en cuenta que el orden en el que se tomen las decisiones y se ejecuten los acuerdos puede ser relevante al momento de evaluar si la posibilidad de participar en política es fruto de la verdad, la justicia y la reparación debida

a las víctimas o si, por el contrario, es la participación en política el presupuesto para el cumplimiento de estos mínimos propios de la justicia transicional.

La relevancia de esta distinción radica en que los beneficiarios de tratamiento diferencial producto de la negociación podrían estar disfrutando de las bondades del acuerdo, en particular de su presencia en libertad en el Congreso de la República, sin cumplir lo debido con las víctimas del conflicto. Este mecanismo de habilitación para la participación en política podría verse como una promoción de la impunidad frente a graves violaciones de derechos humanos si los procesos de justicia transicional se extienden sin resultados visibles y oportunos, privando con ello de legitimidad al proceso. En este aspecto se requieren actos y manifestaciones de paz, en particular de quienes accedan al Congreso como consecuencia de la aplicación del artículo transitorio 67, para que su participación sea vista como fruto de una negociación que concede derechos, pero que exige el cumplimiento de obligaciones de cara a las víctimas y la sociedad colombiana, y no como una forma de exonerar la responsabilidad de algunos miembros de las FARC en relación con delitos de especial gravedad.

En este punto, tal y como lo señaló la Corte en Sentencia C-370 de 2006:

[...] [L]a necesidad de celebrar acuerdos políticos de reconciliación con amplios grupos sociales exige cierta flexibilidad a la hora de aplicar los principios que dominan el ejercicio de la función judicial. Se aceptan con ciertas restricciones amnistías, indultos, rebajas de penas o mecanismos de administración judicial más rápidos que los ordinarios, que propicien el pronto abandono de las armas o de los atropellos, como mecanismos que facilitan la recuperación de la armonía social. La comunidad internacional ha reconocido esta realidad, admitiendo una forma especial de administración de justicia para estas situaciones de tránsito a la paz, a la que ha llamado “justicia transicional” o “justicia de transición”, **pero no ha cedido en su exigencia de que las violaciones a los derechos fundamentales sean investigadas, enjuiciadas y reparadas, y los autores de las mismas contribuyan**

a identificar la verdad de los delitos cometidos y reciban algún tipo de sanción. [Negrillas fuera del texto original.]

**15. A modo de resumen.** En la medida en que la Corte Constitucional declare que efectivamente no es viable que un acto legislativo autorice al legislador para que por vía legislativa introduzca excepciones a repetidas normas constitucionales que impiden la participación política de personas que hayan sido condenados a pena privativa de la libertad por cometer delitos diferentes a los políticos y sus conexos, o que declare inconstitucional que el legislador pueda establecer que cualquier conducta delictiva pueda ser considerada como conexas a delitos políticos, para los solos efectos de participación en política, se tiene que es la propia Constitución Política la que impide que los integrantes de las FARC que no cumplan los requisitos para acceder al Congreso de la República, y en dicho evento se requerirá una nueva reforma constitucional. Y, sin embargo, de no cualquier reforma.

En efecto, si bien es claro que las condenas por delitos políticos y conexos no inhabilitan la participación en política una vez son indultadas, también lo es que los delitos de genocidio y de lesa humanidad cometidos de manera sistemática, así como aquellos delitos que no pueden perdonarse por indulto, en la medida en que suponen condenas, impiden a los sancionados ser elegidos al Congreso de la República.

Dado que cualquier sentencia condenatoria impediría la participación en política a la luz del ordenamiento vigente, se requiere crear un marco jurídico que así lo permita y esto supone modificar las disposiciones constitucionales que impiden la participación de personas condenadas por delitos diferentes a los políticos, incluso cuando esas condenas surjan por la vía de mecanismos de justicia transicional.

Una reforma de tal magnitud, que sea capaz de modificar expresamente numerosos artículos de la Constitución no

podría hacerse por vía indirecta a través de normas de rango legal que introduzcan excepciones al régimen general constitucional. Se requeriría entonces de la participación activa de los ciudadanos que legitimen, como constituyente primario, el establecimiento de condiciones excepcionales para facilitar la incorporación a la vida civil, como fruto de un acuerdo de paz, de personas que han renunciado a la vía armada y con ello permiten la finalización de un conflicto armado.

En relación con esta condición, debe recordarse que de acuerdo con la teoría de la sustitución de la Constitución, la Corte ha establecido que el Congreso de la República carece de la competencia para adelantar modificaciones a la Carta Política si ellas pueden sustituir de forma permanente o temporal, total o parcialmente, aspectos que caracterizan y dotan de identidad al texto constitucional y que justamente por su importancia están vetadas al poder constituyente secundario y se inscriben en la órbita del poder constituyente primario.

## C. Aproximación al marco internacional

**16. La jurisdicción internacional.** La habilitación al legislador para que introduzca excepciones al régimen de prohibiciones que contiene la Constitución es una opción dotada de gran incertidumbre hasta tanto la Corte Constitucional no se pronuncie sobre esta facultad<sup>12</sup> o sobre sus alcances. Sin embargo, más allá de esta circunstancia, la idea de extender la noción de delitos políticos por la vía de conexidad a delitos graves en contra de los derechos humanos goza

<sup>12</sup> En la actualidad cursa una demanda por razones de forma en contra del Acto Legislativo 1 de 2012 que además de esgrimir argumentos de tipo procedimental, plantea cuestionamientos relacionados con una eventual sustitución parcial de la Constitución por ausencia de competencia de parte del Congreso de la República para efectuar dicha reforma. Este proceso cursa bajo el número D0009499 y tiene como magistrado ponente a Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

de grandes dificultades frente a la comunidad internacional en la medida en que una gran parte de estos delitos están amparados por convenios y tratados internacionales —ratificados por Colombia y que la obligan en el orden interno— que procuran su persecución y sanción por la vía judicial, incluso si solamente esto opera para la participación en política.

En particular, la norma consuetudinaria 159 reconocida por el Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, vigente para conflictos armados no internacionales señala que:

Quando hayan cesado las hostilidades, las autoridades en el poder se esforzarán por conceder la amnistía más amplia posible a quienes hayan participado en un conflicto armado no internacional o a las personas privadas de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado, *salvo a las personas sospechosas o acusadas de haber cometido crímenes de guerra, o que estén condenadas por ello.* [Cursivas fuera del texto original.]

20

Esta norma consuetudinaria restringe de alguna manera la prescripción del artículo 6.5 del Protocolo II adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 ratificado por Colombia y que no incorpora de manera expresa la referencia a los crímenes de guerra que no son otros que la violación a las normas del Derecho Internacional Humanitario, en particular el homicidio y otros atentados contra la vida, la integridad física, los tratos crueles e inhumanos, las ejecuciones extrajudiciales y el desconocimiento de los principios de distinción e inmunidad a la luz de lo dispuesto por el Tratado de Roma que rige la Corte Penal Internacional en su artículo 8, en especial los literales c y e.

En el mismo sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, Sentencia de 25 de octubre de 2012, así:

285. Según el Derecho Internacional Humanitario aplicable a estas situaciones, se justifica en ocasiones la emisión de leyes de amnistía al cese de las hostilidades en los conflictos armados de

carácter no internacional para posibilitar el retorno a la paz. En efecto, el artículo 6.5 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 prevé que:

A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado.

286. Sin embargo, esta norma no es absoluta, en tanto también existe en el Derecho Internacional Humanitario una obligación de los Estados de investigar y juzgar crímenes de guerra<sup>13</sup>. Por esta razón, “las personas sospechosas o acusadas de haber cometido crímenes de guerra, o que estén condenadas por ello” no podrán estar cubiertas por una amnistía<sup>14</sup>. Por consiguiente, puede entenderse que el artículo 6.5 del Protocolo II adicional está referido a amnistías amplias respecto de quienes hayan participado en el conflicto armado no internacional o se encuentren privados de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado, siempre que no se trate de hechos que, como los del

<sup>13</sup> [Cita de la Corte] Cfr. Norma consuetudinaria 159: “[c]uando hayan cesado las hostilidades, las autoridades en el poder se esforzarán por conceder la amnistía más amplia posible a quienes hayan participado en un conflicto armado no internacional o a las personas privadas de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado, salvo a las personas sospechosas o acusadas de haber cometido crímenes de guerra, o que estén condenadas por ello”. Al respecto, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha sostenido que “[c]uando se aprobó el párrafo 5 del artículo 6 del Protocolo II adicional, la USSR declaró, en su explicación de voto, que no podía interpretarse la disposición de modo que permitiese a los criminales de guerra, u otras personas culpables de crímenes de lesa humanidad, eludir un castigo severo. El CICR coincide con esa interpretación. Esas amnistías serían también incompatibles con la norma que obliga a los Estados a investigar y enjuiciar a los sospechosos de haber cometido crímenes de guerra en conflictos armados no internacionales”. [citas omitidas] Cfr. Comité Internacional de la Cruz Roja, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, vol. I, editado por Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, 2007, págs. 691 a 692.

<sup>14</sup> [Cita de la Corte] Esta norma de Derecho Internacional Humanitario e interpretación del Protocolo II artículo 6.5 ha sido retomada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Cfr. entre otros, C.D.H., *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Líbano*, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.78, 5 de mayo de 1997, párr. 12, y *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Croacia*, U.N. Doc., CCPR/ CO/71/HRV, 4 de abril de 2001, párr. 11.

presente caso, cabrían en la categoría de crímenes de guerra<sup>15</sup> e, incluso, en la de crímenes contra la humanidad<sup>16</sup>.

**17. La búsqueda de la paz negociada.** No obstante lo anterior, en la revisión constitucional de la ley que aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Sentencia C-578 de 2002, la Corte Constitucional dejó en claro que la adhesión de Colombia a dicho Tratado no ha supuesto que el país renunciara a la posibilidad de buscar una salida negociada al conflicto armado interno:

(1) Ninguna de las disposiciones del Estatuto de Roma sobre el ejercicio de las competencias de la Corte Penal Internacional impide la concesión de amnistías, indultos o perdones judiciales por delitos políticos por parte del Estado Colombiano, siempre y cuando dicha concesión se efectúe de conformidad con la Constitución Política y los principios y normas de derecho internacional aceptados por Colombia.

Tal y como lo señala el voto concurrente del juez García-Sayán, suscrito por cinco de los siete jueces que conforman la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de la Sentencia *Mozotes vs. El Salvador* de fecha 25 de octubre de 2013:

17. No existe en el derecho internacional positivo una norma a través de la cual se haya proscrito explícitamente todo tipo de amnistía. La única mención explícita a la amnistía en un tratado multilateral está contenida en el artículo 6(5) del Protocolo Adicional II de las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949<sup>17</sup>. En los comentarios a ese artículo, el Comité Internacional

de la Cruz Roja (CICR) precisa que su objeto "(...) es alentar un gesto de reconciliación que contribuya a restablecer el curso normal de la vida en un pueblo que ha estado dividido"<sup>18</sup>. De acuerdo a las Actas de la Conferencia Diplomática en la que se adoptó el Protocolo Adicional II en 1977<sup>19</sup>, el sentido de esa norma era dar inmunidad a los detenidos o castigados por haber participado en el conflicto armado.

Con lo cual no es que la amnistía, el indulto u otras figuras estén prohibidas per se, sino que su alcance debe interpretarse dentro del contexto en el que ellas se otorguen. El juez García-Sayán refiriéndose a la tensión entre justicia (la investigación y el esclarecimiento de los hechos, la determinación de las responsabilidades personales y la adopción de sanciones proporcionales) vs. el fin negociado a un conflicto armado expresó:

37. La solución negociada de un conflicto armado interno abre varios interrogantes sobre el juicio de ponderación de estos derechos, en la legítima discusión sobre la necesidad de cerrar el conflicto y poner fin a futuras graves violaciones de los derechos humanos. Los Estados tienen el deber jurídico de atender los derechos de las víctimas, y con la misma intensidad, la obligación de prevenir nuevos hechos de violencia y alcanzar la paz en un conflicto armado por los medios que estén a su alcance. La paz como producto de una negociación se ofrece como una alternativa moral y políticamente superior a la paz como producto del aniquilamiento del contrario. Por ello, el derecho internacional de los derechos humanos debe considerar a la paz como un derecho y al Estado como obligado a alcanzarla.

*autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado".*

<sup>15</sup> [Cita de la Corte] A los efectos del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, se tipifica como crímenes de guerra los hechos relativos al homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad corporal, los tratos crueles y la tortura y las ejecuciones extrajudiciales en el artículo 8, párrafo 2, apartado c), incisos i), ii) y iv), y en el apartado e), incisos i) y vi) del mismo Estatuto, los hechos relativos a los ataques intencionales contra la población civil y la violación sexual.

<sup>16</sup> [Cita de la Corte] A los efectos del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, se tipifica como crímenes de lesa humanidad los hechos relativos al asesinato, el exterminio, la tortura y la violación, cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, en el artículo 7, apartados a), b), f) y g).

<sup>17</sup> [Cita del voto particular]. El artículo 6.5 del Protocolo II, establece que "las

<sup>18</sup> [Cita del voto particular]. CICR. Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Colombia. 1998. Pág. 168.

<sup>19</sup> [Cita del voto particular]. Actas de la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, Ginebra (1974-1977). Volumen 9. Ginebra, Suiza.

38. De este modo, en ciertas situaciones de tránsito de un conflicto armado a la paz, puede ocurrir que un Estado no se encuentre en posibilidad de materializar plenamente, en forma simultánea, los distintos derechos y obligaciones contraídas internacionalmente. En esas circunstancias, tomando en consideración que no se le puede conferir a ninguno de esos derechos y obligaciones un carácter absoluto, es legítimo que se ponderen de manera tal que la plena satisfacción de unos no afecte de forma desproporcionada la vigencia de los demás. Así, el grado de justicia al que se pueda llegar no es un componente aislado, del cual se podrían derivar legítimas frustraciones e insatisfacciones, sino parte de un ambicioso proceso de transición hacia la tolerancia recíproca y paz.

De allí que es posible que en desarrollo de un proceso de paz puedan establecerse reglas excepcionales, que rompan los mecanismos ordinarios de sanción ante crímenes atroces, teniendo como fundamento la prevención de nuevas víctimas y sin que ello suponga renuncia alguna a la investigación judicial de aquellas conductas que violentaron el orden jurídico nacional e internacional por la gravedad de los delitos, ni a la aplicación de sanciones alternativas y de medidas que compensen a las víctimas en particular y a la sociedad civil en general.

22

Tal y como lo afirma la norma consuetudinaria 158:

Los Estados deberán investigar los crímenes de guerra presuntamente cometidos por sus ciudadanos o sus fuerzas armadas, así como en su territorio, y encausar, si procede, a los imputados. Deberán asimismo investigar otros crímenes de guerra que sean de su competencia y encausar, si procede, a los imputados.

**18. La justicia transicional.** La idea de justicia transicional incorporada en el marco jurídico para la paz y presente en el ordenamiento interno desde hace algunos años con la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, apunta hacia una flexibilización de las reglas que deben hacerse valer en circunstancias de normalidad, en particular en Estados que se han visto sometidos a una gran inestabilidad en sus condiciones de orden público por distintos motivos, incluyendo la existencia de un conflicto armado.

Entre los límites de esta flexibilidad del orden jurídico se han encontrado todas las fórmulas que impidan la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas frente a delitos atroces que justamente por su gravedad no pueden pasarse por alto al constituir enormes afrontas a la dignidad humana y que impulsaron la creación de la Corte Penal Internacional, o que motivan muchas de las actuaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, la propia Corte Constitucional advirtió oportunamente que la suscripción del Tratado de Roma no impedía que eventualmente Colombia pudiera, de manera excepcional, acudir a figuras como las citadas en el párrafo anterior para dar fin a un conflicto armado, siempre que se actuara con sujeción a los parámetros establecidos en la Constitución y en los principios y las normas de derecho internacional aceptados por el país. Al respecto señaló la Corte:

Dentro de estos parámetros, en el Estatuto de Roma han quedado a salvo los esfuerzos genuinos dirigidos a establecer la verdad de los hechos, la responsabilidad penal de los implicados, así como la reparación a las víctimas y perjudicados. En primer lugar, en tales eventos no es claro que se presente la indisposición del Estado a investigar o enjuiciar que señala el artículo 17.1, literal a) del Estatuto. En segundo lugar, un proceso interno para consolidar la paz, en el cual no se prive a las víctimas del derecho a acceder a la justicia, proporciona un elemento de juicio importante de que no obran razones de peso para creer que una investigación adicional de la Corte Penal Internacional redundaría en interés de la justicia. En tercer lugar, la existencia de tales procedimientos judiciales internos, a la vez que reafirma la jurisdicción nacional sobre sus asuntos, es un criterio para que la Corte Penal Internacional aprecie si se cumple el presupuesto procesal señalado en el artículo 17.1, literal d) del Estatuto, como quiera que los procedimientos internos han sido suficientes.

Por lo anterior, sin adelantar juicio alguno sobre eventuales leyes de amnistía o indulto, no encuentra la Corte que la ratificación del Estatuto de Roma pueda implicar un obstáculo para futuros procesos de paz y de reconciliación nacional en donde se consideren medidas como los indultos y las amnistías con sujeción a los parámetros establecidos en la Constitución y en los principios y normas de derecho internacional aceptados por Colombia.

En este orden de ideas, la duda que persiste es si la participación en política de personas acusadas por delitos que no son indultables puede ser o no considerada como una violación o un desconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación que tienen las víctimas, así como a la garantía de no repetición que debe tener la sociedad colombiana. Así, en la medida en que su participación en el Congreso de la República supondría una suspensión de la pena o una pena alternativa a la privación de la libertad, esto podría considerarse como el desconocimiento del derecho a la justicia que tienen las víctimas del conflicto, si antes o a lo sumo simultáneamente, los implicados no asumen sus obligaciones de verdad y reparación con las víctimas y la sociedad colombiana, igual que en todo aquello que permita el esclarecimiento de los hechos y la determinación de las responsabilidades personales con el fin de determinar penas alternativas a la privación de la libertad, si así se llegare a concluir por las autoridades judiciales.

Este punto es clave puesto que pone de presente si la imposición de penas alternativas o incluso la suspensión de las penas pueden ser consideradas en sí mismas como situaciones de impunidad que activen la jurisdicción internacional, o si ello solamente sería posible con un mayor compromiso con la verdad y la reparación en el marco de un proceso judicial que fuera compatible con la participación de las víctimas.

**19. A modo de resumen II.** La comunidad internacional reconoce el derecho de los Estados con un conflicto armado a buscar la paz por la vía de la negociación y a que en desarrollo de la misma se establezcan condiciones especiales y excepcionales para quienes renuncien a acceder al poder por la vía armada y teniendo siempre en consideración evitar nuevas víctimas. Sin embargo, se requiere que esta decisión no favorezca la impunidad de crímenes atroces como el genocidio, los delitos de lesa humanidad o los crímenes de guerra en los procesos de justicia transicional que surjan con motivo de los acuerdos.

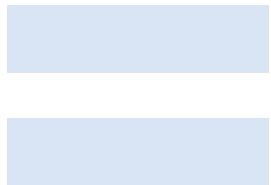
Esto no significa que dichas conductas deban necesariamente sancionarse con penas privativas de la libertad, pues la alternatividad penal para los autores y determinadores de este tipo de crímenes puede llegar a ser admisible y, por lo tanto, legítima siempre que los requerimientos de verdad, justicia y reparación con las víctimas y la sociedad civil se satisfagan de manera importante. De hecho, estos requerimientos se hacen más exigentes cuando las circunstancias ameritan una menor sanción a cambio de la consecución de otros bienes que se estiman más valiosos como la prevención de nuevas víctimas y la consolidación de la paz y el orden público en el marco de un estado de derecho.

Si esta decisión excepcional de no castigar con la privación de la libertad a autores o determinadores de delitos de inmensa gravedad fruto de una negociación de paz es un medio y no un fin considerado en sí mismo, las instancias internacionales tendrían menos posibilidades de considerarlo seriamente como un instrumento de impunidad. Esto es más claro si como consecuencia del acuerdo los derechos de las víctimas encuentran un escenario de reconocimiento más sólido que aquel que obtendrían por la vía ordinaria y los beneficiarios de las medidas contribuyen seria y decididamente al esclarecimiento de los hechos en el marco de procesos judiciales rodeados de todas las garantías.

Como se observa, este excepcional privilegio está sometido a condición y por lo tanto pierde todo su mérito si no se convierte en garantía de los derechos de las víctimas y la sociedad civil sino en la forma de evadir sus expectativas legítimas. De ser así, la comunidad internacional podría reaccionar negativamente y estimular la actuación subsidiaria de la justicia internacional con el fin de castigar efectivamente los crímenes atroces cometidos en el marco del conflicto armado y lograr por esta vía la justicia, la verdad y la reparación debidas.







## En caso de una reforma constitucional

Parte II

### SUMARIO

**Parte II – En caso de una reforma constitucional.** 1. La ruta jurídica de una eventual reforma constitucional. 2. Reforma constitucional por la vía ordinaria. 3. Reforma constitucional por la vía de una asamblea constituyente. 4. Reforma constitucional por la vía de un referendo. 5. La habilitación de mecanismos extraordinarios de participación en política. 6. El artículo 12 transitorio de la Constitución.

**20. La ruta jurídica de una eventual reforma constitucional.** Si la Corte Constitucional encuentra que el otorgamiento de facultades al legislador estatutario por cuenta del Acto Legislativo 1 de 2012 sustituye la Constitución, que la ley no puede permitir que ninguna de las graves violaciones a derechos humanos pueda ser indultada para participar en política, o que las facultades son insuficientes para cobijar todos los delitos cuya condena inhabilita para acceder al Congreso de la República, se requerirá de una nueva reforma constitucional.

**21. Reforma constitucional por la vía ordinaria.** Una reforma aprobada por el Congreso de la República que cubriera todos los supuestos tendría sobre sí la sombra de la teoría de la sustitución de la Constitución y con ello la incompetencia del poder legislativo para adelantar esta modificación. Esta posición podría imponerse, pues supondría revocar, así sea de manera parcial y excepcional, repetidas disposiciones que reflejan una decisión del constituyente de evitar que personas condenadas a penas privativas de la libertad lleguen al Congreso de la República, con el fin de no privar al máximo órgano de representación popular de una mínima dignidad.

Los hechos recientes en la política colombiana, en donde un número importante de congresistas ha sido investigado por sus vínculos con grupos armados al margen de la ley (parapolítica), propiciaron reformas políticas de gran importancia como la figura de la silla vacía que comienza a operar incluso sin sentencia en firme. Tales decisiones podrían ser suspendidas, parcialmente y de manera temporal, sólo si la Corte avala que bajo las condiciones excepcionales de un proceso de paz es válido que el Congreso las adopte sin necesidad de un respaldo o aval popular.

Debe recordarse que la facultad de reforma del Congreso de la República es limitada dadas las consideraciones que la Corte Constitucional comenzó a esbozar desde la Sentencia C-551 de 2002 y que han evolucionado hasta las recientes sentencias C-588 de 2009 y C-249 de 2011, en las cuales afirmó que en la medida en que se trata de un poder constituyente derivado, el Congreso no cuenta con la competencia plena para introducir reformas sustanciales a la Constitución que suspendan o sustituyan, aunque sea temporal y parcialmente, elementos que configuren aspectos esenciales del texto constitucional. Como se sabe, estos elementos no son definidos ex ante por la Corte, sino en cada caso concreto.

En cuestión de tiempos, una reforma constitucional como la planteada a la luz del artículo 375 constitucional no podría ser aprobada por el Congreso de la República oportunamente para que integrantes de estos grupos armados pudieran ser elegidos para el período 2014-2018. Una reforma de este tipo requiere dos períodos legislativos que se contarían a partir del 20 de julio de 2013, de tal forma que sólo hasta el 20 de junio de 2014 podría contarse con un acto legislativo que favoreciera esta opción. Adicionalmente esto supondría que debería iniciarse el trámite de esta reforma antes de culminar el plazo previsto para el fin de las negociaciones, el cual se estima entre septiembre y noviembre del presente año (2013). La ventaja de esta opción es que una vez aprobada entraría en vigor, pero estaría expuesta a las consabidas demandas de constitucionalidad y la Corte tendría que pronunciarse sobre las mismas.

## **22. Reforma constitucional por la vía de una asamblea constituyente.**

De otra parte, y al igual que en el caso de la reforma por la vía ordinaria, la asamblea constituyente cuenta con ciertas limitaciones propias de su condición de constituyente secundario. Ello es así porque según el artículo 376 de la Constitución, la asamblea goza de limitaciones en cuanto a su conformación, duración y temario. De este modo, las facultades de los delegatorios a la asamblea no son omnímodas; de hecho, nada obsta para que los actos legislativos que fueren aprobados por ella sean objeto de control constitucional por vicios de procedimiento en su formación y por su conformidad con el mandato otorgado por el Congreso de la República en la convocatoria.

Adicional a este punto, tal y como se anunció arriba, si bien la asamblea goza de una legitimidad popular directa para la toma de decisiones, su resultado final no cuenta con el respaldo popular que avale de manera suficiente la subrogación de varias disposiciones constitucionales que permitan la participación en política, en particular la elección al Congreso de la República de personas acusadas o condenadas por delitos ordinarios no indultables de especial gravedad. Así, lo que finalmente se vaya a aprobar al interior de la asamblea goza de un alto grado de indeterminación, pues entre más genéricas sean sus facultades mayor autonomía tiene y, por lo tanto, más incierto será el resultado. Por el contrario, si las facultades son demasiado precisas, podría darse una invasión de competencias por el legislador, muy al modo de lo que ocurre con las facultades extraordinarias cuando la ley no sólo otorga las facultades sino que intenta definir el sentido en que las mismas deben utilizarse. En esto, se aclara, no hay precedentes en sentido estricto, sino meras indicaciones de la jurisprudencia.

La incertidumbre es mayor si adicionalmente se considera que la elección de los dignatarios supone un proceso electoral para definir la composición final de la asamblea. Entonces, las mayorías determinarán el contenido definitivo de la reforma constitucional y dependerá de la composición de la asamblea el alcance de las disposiciones que surjan de ella.

En cuanto a un posible cronograma, una reforma por la vía de una asamblea constituyente supondría la aprobación de una ley que la convocara y que previamente fijara su duración y composición, pero en particular los temas de los cuales se debe ocupar. Esta ley podría tramitarse a través de comisiones conjuntas, previo el correspondiente mensaje de urgencia, y ciertamente podría aprobarse antes de terminarse el segundo período legislativo de la legislatura 2012-2013. Y sin embargo, solamente se podría tramitar una convocatoria de contarse con un acuerdo de paz. En esta medida, sería de contar con el mayor de los consensos que el Congreso aprobara la convocatoria de una Constituyente en el primer período de la legislatura 2013-2014; esto es, antes de diciembre 16 de 2013.

Con ello, tal y como lo establece la Constitución, se habilita a la Corte Constitucional para que revise la forma y la competencia del Congreso para convocar la asamblea. Este control constitucional difícilmente puede ser inferior a tres meses si la Corte hiciera uso de su facultad para reducir los términos en el análisis de una determinada norma. Así, se llegaría a finales de marzo y las elecciones de los dignatarios podrían adelantarse en un término de dos meses, coincidiendo con las elecciones al Congreso en el mejor de los casos, o con las del Presidente de la República. Elegidos los congresistas, la opción que tendrían los representantes de grupos armados sería la de una habilitación extraordinaria por parte de la asamblea para permitir que su participación se hiciera en términos similares a los previstos de manera excepcional por la propia Constitución de 1991 en su artículo transitorio 12, o a través de la creación de circunscripciones especiales de paz —o una figura similar— que debieran poder ser elegidas de manera extraordinaria para integrar el Congreso por el período que así se determine.

**23. Reforma constitucional por la vía de un referendo.** En lo que tiene que ver con la celebración de un referendo constitucional, su convocatoria, una vez se den a conocer los acuerdos, sería más sencilla si es de iniciativa gubernamental. A través de trámite de urgencia y sesiones conjuntas de las comisiones, el Congreso podría aprobar el texto requerido. La revisión constitucional por vicios de

forma y de competencia daría mayor certeza al texto que sería sometido al aval popular. Este punto, el de la revisión constitucional, supondría el filtro de sustitución constitucional, pero en la medida en que el pueblo se pronunciaría y podría avalar o no las concesiones que se podrían adoptar a las personas acusadas o condenadas por crímenes de inusitada gravedad en el marco de un proceso de paz, el control constitucional tendría un alcance diferente al otorgado por la Corte en la Sentencia C-551 de 2003. No cabe duda de que el referéndum adquiriría un poder legitimador del proceso y de respaldo a la negociación con efectos favorables ante la comunidad internacional si el resultado es positivo. La legitimidad popular de la decisión sería inobjetable si la campaña del referendo se llena de garantías y sobre todo de información veraz y oportuna. De alguna manera, el consentimiento informado de la ciudadanía que apoye el referendo blindaría el proceso de negociación.

Al igual que en el caso de la asamblea, una ley de este tipo podría tramitarse antes de finalizar el primer período de la legislatura 2013-2014; esto es, antes de diciembre 16 de 2013. Con ello, tal y como lo establece la Constitución, se habilita a la Corte Constitucional para que revise la forma y la competencia del Congreso para convocar el referendo. Este control constitucional difícilmente puede ser inferior a tres meses si la Corte hiciera uso de su facultad para reducir los términos en el análisis de una determinada norma. Así, se llegaría a finales de marzo y el referendo podría celebrarse en cualquier momento entre las elecciones para elegir Congreso y Presidente de la República.

**24. La habilitación de mecanismos extraordinarios de participación en política.** Es indudable que el Presidente de la República requiere de facultades extraordinarias para hacer frente a una situación excepcional. La posibilidad real de una paz negociada con las FARC implica acudir a mecanismos excepcionales que favorezcan su integración a la sociedad civil y a la vida pública.

La opción que tendrían los representantes de grupos armados de hacer parte del Congreso por las vías ordinarias, tal y como se observa en

la ruta jurídica expuesta por la Misión de Observación Electoral, MOE, en la segunda parte de este escrito, plantea dudas importantes sobre los tiempos en que deben hacerse las cosas si se espera que integrantes de las FARC acusados o condenados por delitos no indultables sean parlamentarios. De hecho, el cumplimiento de los requisitos como la inscripción de los candidatos por el movimiento significativo de ciudadanos que decida respaldarlos (salvo que cuenten con el aval de un partido o movimiento político), de la misma manera como el umbral de 3% y la cifra repartidora, si así lo estiman conveniente, les obligaría a participar en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos en las elecciones para el Congreso de la República, sin que se hubieran resuelto muchos interrogantes acerca de la manera como operaría en concreto la justicia transicional en su caso.

De hecho, en el evento en que sean elegidos al Congreso, una vez lo sean, la competencia para la investigación de los delitos que hubieran cometido pasaría a ser de la Corte Suprema de Justicia, y los tiempos de los procesos que ella asumiera deberían ser considerados seriamente al momento de otorgar los beneficios que los acusados o condenados por estos delitos esperan recibir en desarrollo de los mecanismos de justicia transicional y del artículo 67 transitorio.

**25. El artículo 12 transitorio de la Constitución.** La flexibilidad de las facultades presidenciales para permitir excepcionalmente la participación en política de grupos que renuncien a las armas en desarrollo de procesos de paz hace necesariamente recordar el artículo transitorio 12 de la Constitución aprobada en 1991. En dicha oportunidad se entregó al Presidente de la República la posibilidad de crear circunscripciones especiales de paz o de nombrar por una sola vez un número plural de congresistas en cada cámara en representación de los grupos en proceso de paz que llegaren a desmovilizarse.

En dicho artículo, el Presidente estaba habilitado para determinar el número de senadores y representantes y el nombre de las personas debía ser acordado por el Gobierno y los grupos guerrilleros.

Adicionalmente, el inciso final del artículo permitía omitir determinadas inhabilidades y requisitos especiales para ser congresista, que son aquellos a los que se ha referido de manera reiterada este escrito. Sin embargo, difícilmente la reactivación de este artículo aprobado por la Asamblea Constituyente de 1991 podría pasar el control constitucional si no fuera mediante la decisión de someter esta decisión a la aprobación del pueblo a través de un referendo.

## Reflexiones complementarias<sup>20</sup>

Parte III

### SUMARIO

**Parte III – Reflexiones complementarias.** 26. Cláusula general. 27. Disposiciones que amplían el alcance de la cláusula general. 28. La silla vacía como sanción política supone una ampliación de la cláusula general. 29. Delitos contra el patrimonio público. 30. Normas que excepcionan el alcance de la cláusula general. 31. La excepción de los delitos políticos y los delitos culposos. 32. La configuración abierta de los delitos políticos. 33. La excepción de la amnistía y el indulto. 34. Límites y facultades del Congreso para conceder indultos y amnistías. 35. Lo que se entiende por justicia transicional. 36. La estructura del artículo 67 transitorio. 37. Observaciones comunes a los tipos penales contenidos en el Acto Legislativo 1 de 2012. 38. Límites a la libertad de configuración normativa de conductas punibles conexas a los delitos políticos. 39. La no participación política de grupos al margen de la ley como un elemento que configura un elemento esencial de la Constitución.

29

La Constitución contiene distintas disposiciones (ver cuadro 1) que se refieren al acceso al Congreso de la República de personas condenadas o que durante el ejercicio de su cargo sean condenadas por sentencia judicial en firme a pena privativa de la libertad, e incluso de personas que reciban una orden de captura.

**26. Cláusula general.** La norma rectora en esta materia indica que toda persona que haya sido condenada a pena privativa de su libertad por sentencia ejecutoriada no puede ser

<sup>20</sup> La tercera parte de este escrito busca ofrecer elementos de juicio adicionales que apoyan las conclusiones planteadas en la primera parte. Adicionalmente se podrán encontrar aquí las normas constitucionales que sirvieron como parámetro principal para adelantar la investigación.

congresista. Esta cláusula tiene dos tipos de desarrollo; en primer lugar, están las disposiciones que la amplían, y en segundo, las que la excepcionan.

### **27. Disposiciones que amplían el alcance de la cláusula general.**

Existen disposiciones que refuerzan o amplían la prohibición contenida en la cláusula general. De acuerdo con la Constitución ello ocurre cuando tienen lugar:

- Delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, por su pertenencia, promoción o financiación a/o por ellos
- Actividades de narcotráfico
- Delitos contra los mecanismos de participación democrática
- Delitos de lesa humanidad
- Delitos que afecten el patrimonio del Estado

### **28. La silla vacía como sanción política supone una ampliación de la cláusula general.**

En relación con estos delitos, la Constitución ha señalado que ellos dan lugar a lo que comúnmente se conoce como silla vacía, es decir, a la imposibilidad que da una sentencia por cualquiera de estos delitos para que la curul que queda libre sea ocupada por el candidato que siga en la lista cerrada o que más votos haya recibido en una lista abierta del mismo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos por el cual fue elegido.

Adicionalmente, la Constitución establece que la silla vacía opera incluso desde cuando se dicta orden de captura, con lo cual la inhabilidad se extiende a procesos penales en curso en los que este tipo de providencias se expidan.

**29. Delitos contra el patrimonio público.** De las anteriores normas, debe destacarse la que prohíbe que sean servidores públicos todos aquellos que fueron condenados por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Esta norma fue introducida por vía de referendo en el año 2003 y goza de una particular relevancia puesto que tiene una legitimidad popular directa a diferencia de las demás.

**30. Normas que excepcionan el alcance de la cláusula general.** En lo que tiene que ver con las normas que limitan el alcance de la cláusula general se encuentran disposiciones de tres tipos: las que se refieren a los delitos políticos (o culposos), las que se refieren a figuras como la amnistía o el indulto y las que crean un régimen especial para participación en política<sup>21</sup>.

**31. La excepción de los delitos políticos y los delitos culposos.** En lo que tiene que ver con los primeros, la Constitución establece que no pueden ser congresistas quienes hayan sido condenados por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, salvo aquellos que lo hubieran sido por delitos políticos o culposos.

Esto quiere decir que la propia Constitución admite, a pesar de existir sanción penal, que puedan llegar a ser congresistas personas que hubieran sido condenadas por este tipo de delitos. No dice nada la norma acerca de si deben haber cumplido o no con la pena privativa de la libertad, sino que hayan sido condenados.

**32. La configuración abierta de los delitos políticos.** Dejando de lado los delitos culposos, la categoría de delitos políticos no está consagrada expresamente como tal en el régimen penal colombiano (Código Penal). Lo que hay son delitos contra el régimen constitucional y legal (Título XVIII del Código Penal vigente). Es importante la aclaración puesto que esta categoría ha sido reconocida doctrinal y jurisprudencialmente como aquella que contiene los delitos de rebelión, sedición y asonada, que son los que tradicionalmente se han catalogado como delitos de esta categoría.

<sup>21</sup> Las disposiciones que se refieren a la alternatividad penal (Ley de Justicia y Paz) y en general todas aquellas que consagran herramientas de justicia transicional configuran mecanismos que suspenden la ejecución de la pena por una pena alternativa a cambio de colaboración con la justicia, verdad y reparación a la víctimas, así como su adecuada resocialización y garantía de no repetición. En tanto que son normas que suspenden la pena por delitos no indultables, las penas que se imponen a través de este tipo de sentencias, así sean simbólicas, inhabilitan a los beneficiarios de estos mecanismos para acceder al Congreso de la República.

Sin embargo, nada obsta para que el legislador se decida a establecer el alcance de la disposición constitucional. Esto es, si las normas penales que desarrollan los delitos contra el régimen constitucional y legal agotan los delitos políticos que prescribe la Constitución o no. Todo parece indicar esto último, pues el criterio de conexidad abre el alcance de los delitos políticos a otras conductas punibles cometidas en desarrollo de estos delitos.

Este tipo de normas abiertas que suponen un desarrollo legal posterior genera una distorsión sobre el alcance de la Constitución hasta tanto el propio legislador no precise el alcance de la terminología o tipifique conductas adicionales que se ajusten a la terminología constitucional.

**33. La excepción de la amnistía y el indulto.** Las amnistías o los indultos son figuras consagradas por la Constitución para eximir de responsabilidad penal, por el perdón de la pena (indulto)<sup>22</sup> o de la acción penal por el delito (amnistía)<sup>23</sup> a quienes hayan cometido delitos políticos<sup>24</sup>. En el caso de las amnistías o indultos generales,

<sup>22</sup> Cfr. Código Penal, artículo 88, al referirse al indulto como causa de extinción de la sanción penal. La Corte Constitucional en Sentencia C-695 de 2002 señaló: "De otro lado, la facultad para la concesión de indultos radica en el gobierno nacional pero debe ejercerse 'con arreglo a la ley'. En estricto sentido es una institución de carácter particular que cobija a las personas que han sido condenadas por delitos políticos y no por delitos comunes. Finalmente, el indulto extingue la pena pero no las consecuencias civiles que respecto de particulares se infieren de la declaración de responsabilidad penal.

<sup>23</sup> Cfr. Código Penal, artículo 82 al referirse a la amnistía como causal de extinción de la acción penal. La Corte Constitucional en Sentencia C-695 de 2002 señaló: "La facultad para la concesión de amnistías reposa en el Congreso de la República pues se trata de una decisión que involucra una limitación a la aplicación de la ley penal y por ello ninguna otra rama del poder público se halla habilitada para tomarla. Es una institución de carácter general en cuanto se refiere de manera impersonal a las conductas punibles que son objeto de amnistía y sólo procede por delitos políticos, quedando excluidos los delitos comunes. Finalmente, la amnistía extingue la acción penal pero la extinción de la acción civil queda supeditada a la decisión del legislador y de allí por qué el constituyente haya dispuesto que en caso que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a indemnizar".

<sup>24</sup> En Sentencia C-928 de 2005, la Corte Constitucional estableció el concepto de delito político y recordó los criterios para fijar su sentido: "4. En forma general,

estos pueden ser concedidos por el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno nacional por una ley aprobada por las dos terceras partes de los votos de una y otra cámara<sup>25</sup>.

En el caso de los indultos particulares, estos pueden ser concedidos por el Gobierno nacional, de acuerdo con la legislación vigente<sup>26</sup>, en dos circunstancias:

puede considerarse que el delito político es aquella infracción penal cuya realización busca el cambio de las instituciones o sistemas de gobierno para implantar otros que el sujeto activo, generalmente caracterizado por su espíritu altruista y generoso, considere más justos.

Para su determinación, en la doctrina penal se han considerado los criterios objetivo y subjetivo. A este respecto la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

*"Bien sabido es, que la definición de delito político o la conexidad con él, ha dado lugar a muchas discusiones en la doctrina. Al respecto se han enfrentado dos criterios contrapuestos:*

*"Por un lado el criterio objetivo que acepta como delito político, únicamente aquellos que con variadas denominaciones están definidos y reprimidos en las normas sustantivas para la salvaguardia de la estructura y funciones del Estado como organismo político; por el otro la concepción subjetiva del delito político, que acepta como tales, no sólo los previstos en las normas enunciadas, siendo aquellos hechos que siendo aparentemente comunes, por conexidad con los ilícitos políticos, pueden favorecer la comisión de ellos o permitir al autor escapar a la aplicación de la sanción penal".* (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Auto de 27 de Mayo de 1986, M. P. Lisandro Martínez Zúñiga)

Conforme a la primera tesis se considera que los delitos políticos propios o principales son los que atentan directamente contra el bien jurídico tutelado consistente en el régimen constitucional y legal, como son la rebelión, la sedición y la asonada, que consagran expresamente numerosos ordenamientos.

Conforme a la segunda tesis la regulación aplicable a los delitos políticos se extiende a los delitos no políticos conexos con aquellos."

En relación con este punto, la Corte Constitucional en Sentencia C-695 de 2002 estableció que el Congreso de la República:

- No puede conceder amnistías e indultos por delitos comunes.
- No puede prohibir la concesión de amnistías e indultos por delitos políticos.
- Puede extender la amnistía y el indulto a delitos conexos con los delitos políticos o subsumibles en éstos pero siempre que respete criterios de razonabilidad e igualdad.
- Tiene que dejar a salvo el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación a las víctimas.

<sup>25</sup> En relación con el tema de amnistías e indultos resultan de obligada lectura las sentencias C-456 de 1997 y su salvamento de voto, y C-695 de 2002.

<sup>26</sup> Cfr. Artículo 50 de la Ley 418 de 1995, modificado por el artículo 11 de la Ley 1421 de 2010.

1. A los nacionales que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada por hechos constitutivos de delito político, cuando a su juicio el grupo armado organizado al margen de la ley con el que se adelanta un proceso de paz, del cual forme parte el solicitante, haya demostrado su voluntad de reintegrarse a la vida civil<sup>27</sup>.
2. A los nacionales que individualmente y por decisión voluntaria abandonen sus actividades como miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley y así lo soliciten, y hayan además demostrado, a criterio del Gobierno nacional, su voluntad de reintegrarse a la vida civil<sup>28</sup>. En este último caso, siempre que el indulto a los nacionales que individualmente y por decisión voluntaria abandonen sus actividades como miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley únicamente se conceda por los delitos políticos y los delitos conexos con aquellos<sup>29</sup>. **Debe destacarse que entonces no se precisa de una sentencia y por ello debe considerarse como una figura que se aparta de la clásica concepción del indulto que sí requiere sentencia condenatoria en firme**<sup>30</sup>.

32

<sup>27</sup> Cfr. Ley 418 de 1997, artículo 50, inciso 1, tal y como fue modificado por el artículo 11 de la Ley 1421 de 2010.

<sup>28</sup> Cfr. Ley 418 de 1997, artículo 50, inciso 2, tal y como fue modificado por el artículo 11 de la Ley 1421 de 2010. También podrá conceder dicho beneficio a los nacionales que, individualmente y por decisión voluntaria abandonen sus actividades como miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley y así lo soliciten, y hayan además demostrado, a criterio del Gobierno nacional, su voluntad de reintegrarse a la vida civil.

<sup>29</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-928 de 2005. La Corte declaró condicionalmente exequible la disposición señalada en la nota de pie anterior “en el entendido de que el indulto a los nacionales que individualmente y por decisión voluntaria abandonen sus actividades como miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley únicamente podrá concederse por los delitos políticos y los delitos conexos con aquellos”.

<sup>30</sup> Tal y como lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-695 de 2002: “A pesar de lo expuesto, debe tenerse en cuenta que con frecuencia el constituyente y el legislador manejan con amplitud los conceptos de amnistía e indulto y de allí por qué se hable, por ejemplo, de indultos generales. Ello es así en cuanto los graves motivos de conveniencia pública pueden conducir a regulaciones constitucionales o legales que, en estricto sentido, no se atienen a la naturaleza de la amnistía o del indulto pero que son comprensibles en razón de los altos intereses que se hallan en juego”.

Vale la pena mencionar que los beneficios otorgados por este tipo de indultos son radicalmente diferentes a los beneficios que ofrece el otorgamiento de penas alternativas producto de los procesos de justicia y paz contenidos en la Ley 975 de 2005 y demás normas complementarias. En este punto, las sentencias proferidas en esos procesos tienen el poder de inhabilitar a los beneficiarios de las mismas para acceder al Congreso de la República, salvo que la condena proferida haya sido por delitos políticos o culposos.

**34. Límites y facultades del Congreso para conceder indultos y amnistías.** La Corte reconoce como delitos políticos las conductas punibles de rebelión, sedición y asonada<sup>31</sup>. Sin embargo, el tribunal no hace un desarrollo significativo sobre los criterios que se deben tener en cuenta para determinar cuándo una conducta punible tiene conexidad con los delitos políticos.

La Corte se limita a afirmar que el legislador ostenta una facultad amplia de configuración normativa para fijar dicha conexidad y conceder amnistías e indultos —por ser ésta la instancia propicia para promover el debate de acuerdo a los principios que rigen la democracia deliberativa y la soberanía popular—, siempre y cuando respete la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario y los criterios de razonabilidad e igualdad. “De acuerdo con estos criterios, el legislador no puede extender arbitrariamente esos beneficios a conductas ajenas a su naturaleza, ni tampoco realizar inclusiones o exclusiones que comporten un tratamiento diferenciado e injustificado”.<sup>32</sup>

La razonabilidad de estas medidas depende de las circunstancias específicas por las que esté atravesando la sociedad colombiana, por ejemplo, “la concesión de amnistías e indultos por los delitos de terrorismo, secuestro y extorsión es una decisión que hace parte

<sup>31</sup> Entre otras, en la Sentencia C-928 de 2005.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-695 de 2002.



del ámbito de definición del legislador<sup>33</sup> en cuanto respete ciertos límites.

El constituyente “no definió cuáles son los delitos políticos, y lo que es más importante, tampoco excluyó ningún delito de la categoría de delitos políticos”. Por tanto, al no existir esta exclusión, en pro de materializar el fin y el derecho constitucional a la paz, el legislador puede y tiene la facultad de evaluar cada caso en concreto y considerar conceder o no amnistías o indultos mucho más amplios, a la luz de la interpretación hecha por los tribunales internacionales y lo estipulado en los tratados internacionales de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario.

En relación con esta posibilidad, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (1977), señala en su artículo 6 que a la “cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado”.

**35. Lo que se entiende por justicia transicional.** Se entiende que la justicia transicional es “una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos”, que busca transformaciones radicales hacia un orden político y social, con el objetivo principal de ‘reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia’<sup>34</sup>. Puede entonces la justicia de transición ser entendida como el medio adaptado para: superar un conflicto o post conflicto; entrar a vislumbrar los derechos de las víctimas y los acusados e intereses de la sociedad, mediante la aplicación de medios judiciales tradicionales y mecanismos alternativos para la resolución de conflictos; alcanzar la efectividad de los principios de verdad, justicia y reparación. La verdad consiste

en la investigación judicial e información a la sociedad sobre hechos que generalmente constituyen violaciones graves a los derechos humanos; la justicia es entendida como el medio por el cual se promueve la igualdad de acceso a los medios de protección judicial para combatir la impunidad; y la reparación consta de aquellos programas implementados por el Estado para resarcir los daños materiales y morales de las víctimas<sup>35</sup>.

**36. La estructura del artículo 67 transitorio.** El Acto Legislativo 1 de 2012 otorgó rango constitucional a distintos elementos de justicia transicional en desarrollo del artículo 22 que reconoce el derecho a la paz. Esta reforma estableció una disposición que textualmente señala lo siguiente:

ARTÍCULO 3o. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 67, así:

Artículo Transitorio **67**. Una ley estatutaria regulará cuáles serán los delitos considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política. No podrán ser considerados conexos al delito político los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática, y en consecuencia no podrán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos.

Este artículo tiene una arquitectura compleja que permite diferentes lecturas según sea el interés del intérprete, como pasará a verse:

1. Esta disposición se anuncia como transitoria sin precisar cuál es su condición de vigencia o, lo que es lo mismo, hasta cuándo estará vigente. Estamos así ante una norma de vigencia ilimitada en el tiempo aunque diga que es transitoria. La importancia de esta precisión radica en que las disposiciones de la ley estatutaria que se expidan tendrán vigencia indefinida y la duda radica en si una vez expedida ésta puede ser modificada por el Congreso

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-711 de 2011.

<sup>35</sup> Corte Constitucional, sentencias C-578 de 2002 y C-711 de 2011.

o no al entenderse agotadas las facultades otorgadas.

2. La disposición faculta al legislador para que a través de una ley estatutaria señale o especifique cuáles delitos pueden ser considerados como conexos a los delitos políticos para los solos efectos de poder participar en política. Esto implica varias cosas:
  - a. Que al ser una ley estatutaria su contenido será revisado por la Corte Constitucional luego de ser aprobado por el Congreso antes de ser expedida formalmente como ley de la República. En estos términos, el margen de discrecionalidad que el legislador decida utilizar estará condicionado por la Constitución y demás disposiciones que conforman el bloque de constitucionalidad, y más que por ellas, por los criterios que finalmente la Corte Constitucional decida aplicar al momento de efectuar el control de constitucionalidad respectivo.

Al respecto debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia contenida en la Sentencia C-695 de 2002 y que incluye los criterios clave para determinar lo que se entiende por delitos políticos y la posibilidad de cobijar en ellos los delitos conexos constituye precedente, pero precedente débil puesto que fue una sentencia con un salvamento de voto y cinco aclaraciones de voto, dentro de las cuales se encuentra la del actual Fiscal General de la Nación. Debe señalarse finalmente que ninguno de estos magistrados permanece actualmente en la Corte.

En el acápite pertinente, el magistrado Orlando Montealegre afirmó:

7. a) Cuando la amnistía o el indulto se concede exclusivamente por el delito político, la Constitución solo exige que se aseguren los mecanismos de reparación patrimonial. **b) Sin embargo, si la amnistía se hace extensible a graves violaciones a los derechos humanos, se requiere demostrar la necesidad de la medida para el logro de la paz.** c) **Debe existir una ponderación con otros derechos constitucionales, como el respeto del derecho a la verdad y a la justicia que tienen las víctimas.** d) **La justicia puede lograrse con mecanismos distintos a la pena privativa**

**de la libertad, y e) lo anterior implica que, a priori, no existe ningún delito (ni siquiera las graves violaciones a los derechos humanos) que pueden excluirse como conexos de un delito político** (sic).

- b. Que puede existir una distorsión de lo que se entiende por delito conexo al delito político en los procesos penales, cualquiera sea su naturaleza, y en lo que debe asumirse para los solos efectos de participación en política.
  - c. En este sentido, y sin perder la competencia general que el Congreso tiene para determinar qué se entiende por delito político y cuáles conductas se enmarcan dentro de él directamente, el constituyente faculta al legislador para determinar qué delitos pueden llegar a ser considerados como conexos a los delitos políticos con el único y exclusivo fin de que aquellas personas acusadas o condenadas por cualquiera de estas conductas típicas puedan participar en política.
3. La disposición no precisa qué significa exactamente participar en política, aunque posteriormente se refiera a la imposibilidad de elección de quienes sean condenados o seleccionados por delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática.
  4. El artículo impide que ciertos delitos puedan ser considerados por la ley estatutaria como conexos a delitos políticos. Ellos son los que tienen que ver con delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática. En relación con este punto, la expresión “cometidos de manera sistemática” pareciera excluir de la fórmula a aquellos delitos de lesa humanidad y genocidio que no hubieran sido cometidos de tal manera. De ese modo, la disposición permitiría que personas acusadas o condenadas por estos delitos participaran en política siempre que así lo permitiera la ley estatutaria.

En relación con este requisito debe destacarse que la norma se refiere a delitos que adquieran la connotación de delitos de lesa humanidad o de genocidio, con lo cual debe advertirse que no se trata de tipos penales sino de categorías en las que pueden incorporarse y agruparse, ello incluso a pesar de que el delito de genocidio o su apología estén consagrados en los artículos 101 y 102 del Código Penal actualmente vigente. Todo dependerá de la tipificación que haga la ley estatutaria o de la calificación que se efectúe al interior del proceso penal que investigue dichas conductas.

Como se ve, no son pocas las objeciones que presenta este artículo. Sin embargo, las más importantes no provienen de la ambigüedad o vaguedad de su texto, sino de un asunto más problemático y es el de si la habilitación constitucional al legislador estatutario es idónea para configurar excepciones por la vía legal e incluso judicial a disposiciones constitucionales expresas que contienen tanto la cláusula general como aquellas reglas que la amplían prohibiendo que sean congresistas aquellas personas que hubieran cometido:

- Delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, por su pertenencia, promoción o financiación a/o por ellos
- Actividades de narcotráfico
- Delitos contra los mecanismos de participación democrática
- Delitos de lesa humanidad
- Delitos que afecten el patrimonio del Estado

**37. Observaciones comunes a los tipos penales contenidos en el Acto Legislativo 1 de 2012.** Un punto en común de las disposiciones constitucionales que hemos citado es su escasa reglamentación. La falta de desarrollo legal que impide conocer con exactitud qué significa y cuáles son, por ejemplo, los delitos de lesa humanidad, los delitos relacionados con narcotráfico o los delitos que afecten el patrimonio de la Nación. Si bien pudiera pensarse que estas conductas se encuentran calificadas de la misma manera en el Código Penal, ocurre que la tipificación legal de estas conductas no es la misma que

la contemplada en la Constitución. Esto supone una de dos cosas: que el texto constitucional se agote en la consagración legal o que no. En los dos casos será la decisión de una autoridad competente, en especial la Corte Constitucional, la que debe determinar cuál de las dos es la que rige. Sin embargo, la propia Constitución no limita la vigencia de su prescripción a los dichos del legislador, admitiendo un poder discrecional claro, pero que de contera faculta al juez constitucional para determinar si un delito pertenece o no a una de las categorías establecidas por el texto. Esto es más claro en caso de ausencia de desarrollo legal, tal y como ocurre con los delitos de lesa humanidad.

En el caso de los delitos de genocidio y lesa humanidad, la cláusula constitucional plantea claras dificultades, fundamentalmente porque la tipificación de delitos que hace el Estatuto de Roma —legislación nacional por virtud de la Ley 742 de 2002— establece un conjunto de tipos que no están contenidos totalmente en la legislación nacional de la misma manera y, para el caso específico de los delitos de lesa humanidad, incorpora al final una cláusula abierta que plantea serias dudas en relación con los principios de tipicidad y legalidad, puesto que permite que delitos no expresamente citados puedan ser incluidos<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Los artículos 6 y 7 del Estatuto de Roma prevén lo siguiente:  
**ARTÍCULO 6°. GENOCIDIO.** A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “genocidio” cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:  
a) Matanza de miembros del grupo;  
b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;  
c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;  
d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;  
e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

**ARTÍCULO 7°. CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD.**

I. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

### 38. Límites a la libertad de configuración normativa de conductas punibles conexas a los delitos políticos.

Como se señaló, el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa para otorgar beneficios o subrogados penales, teniendo en cuenta la gravedad del delito y las políticas criminales del momento. “Por cuanto no existen criterios objetivos que le permitan al juez constitucional determinar qué comportamiento delictual merece un tratamiento punitivo, o incluso penitenciario, más severo que otro” (Sentencia C-073 de 2010).

La configuración normativa para conceder beneficios penales implica, en cierto modo, una valoración política del legislador, quien examina las razones de conveniencia pública. Sin embargo, la Corte Constitucional se ha referido al tema y en la Sentencia C-171 de 1993 excluyó la posibilidad de entenderse como delitos políticos o conexos los hechos atroces, es decir, aquellos que pongan en situación de indefensión a la población civil, y los delitos comunes por no tener fines altruistas.

Igualmente, la Sentencia C-986 de 2010 manifestó la imposibilidad de equiparar o subsumir “aquellas conductas que contravienen el bien

- a) Asesinato;
- b) Exterminio;
- c) Esclavitud;
- d) Deportación o traslado forzoso de población;
- e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
- f) Tortura;
- g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;
- h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;
- i) Desaparición forzada de personas;
- j) El crimen de apartheid;
- k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

jurídico protegido de la seguridad pública, de las que hacen parte, de entre otros, los delitos de concierto para delinquir, entrenamiento para actividades ilícitas, terrorismo y financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas [...] a los delitos políticos”.

Tampoco se podrá predicar el carácter político de un delito, de acuerdo al artículo 2 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, que fue aprobada mediante la Ley 1108 de 2006, cuando se presenten cualquiera de las siguientes conductas:

- Apoderamiento ilícito de aeronaves;
- Atentados contra la seguridad de la aviación civil o personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos;
- Toma de rehenes;
- Empleo de materiales nucleares;
- Atentados contra los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional;
- Atentados terroristas con bombas;
- Financiación de actividades terroristas.

Sin embargo, los actos ilícitos que van en contra de la navegación marítima y la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental no son aplicables para dicho supuesto, debido a que el artículo de la ley aprobatoria del tratado que hacía referencia a la tipificación de dichas conductas fue declarado inexecutable, mediante la sentencia C-120 de 2004.

### 39. La no participación política de grupos al margen de la ley como un elemento que configura un elemento esencial de la Constitución.

En la Sentencia C-986 de 2010, la Corte Constitucional se pronunció sobre el artículo 122 de la Constitución Política, el cual se refiere a la prohibición de participación en cargos de elección popular y la imposibilidad de ser designados como servidores públicos y celebrar contratos con el Estado a quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos

armados ilegales, por delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

En este análisis se afirmó que existe una inhabilidad para los responsables de la comisión de dichos actos punibles, “en especial aquellos relacionados con crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, graves infracciones al derecho internacional humanitario o a los derechos humanos”.

En el mismo sentido, la sentencia C-040 de 2010 precisó que este tipo de inhabilidades implica una “depuración y dignificación del Congreso, a través del establecimiento de mecanismos para evitar que personas que (i) por estar acusadas de mantener vínculos y/o apoyos con grupos armados irregulares o fuentes ilícitas de recursos;

o (ii) hubieren sido acusadas de delitos en contra del régimen electoral, tuvieran acceso a las curules”. El fin es restringir un derecho político a los grupos al margen de la ley e impedir su influencia, por ser actores que empañan el proceso democrático debido a la percepción pública de ilegitimidad que han generado.

Este impedimento, de acuerdo con la Corte en sentencia citada, se sustenta en una versión del principio de consecutividad, que consiste en “la necesidad de evitar la distorsión en el mandato representativo de los congresistas, generado por el vínculo de listas y candidatos con grupos armados ilegales u otras formas delincuenciales”.

*Bogotá, abril 16 de 2013*

## Anexo marco constitucional

---

### CLÁUSULA GENERAL

**ARTICULO 179.** No podrán ser congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

### CLÁUSULAS COMPLEMENTARIAS

**ARTICULO 107.**

Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:

**Inciso 7.** Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

**Inciso 8.** Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

**ARTICULO 122.**

**Inciso 5** Inciso modificado por el artículo **4** del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

**ARTICULO 134.**

Artículo modificado por el artículo **6** del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:

Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1o del artículo **107** de la Constitución Política.

**Inciso 3.** Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.

**Inciso 4.** No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

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

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

**ARTICULO 201.** Corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial:

2. Conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley, e informar al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad. En ningún caso estos indultos podrán comprender la responsabilidad que tengan los favorecidos respecto de los particulares.



## ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2012 (Julio 31)

Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### DECRETA:

**ARTÍCULO 1o.** La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 66, así:

Artículo Transitorio **66.** Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Una ley estatutaria podrá autorizar que, en el marco de un acuerdo de paz, se dé un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo.

Mediante una ley estatutaria se establecerán instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.

Una ley deberá crear una Comisión de la Verdad y definir su objeto, composición, atribuciones y funciones. El mandato de la comisión podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección.

Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal. Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados. La ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección.

En cualquier caso, el tratamiento penal especial mediante la aplicación de instrumentos constitucionales como los anteriores estará sujeto al cumplimiento de condiciones tales como la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados, y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley.

**PARÁGRAFO 1o.** En los casos de la aplicación de instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que hayan participado en las hostilidades, esta se limitará a quienes se desmovilicen colectivamente en el marco de un acuerdo de paz o a quienes se desmovilicen de manera individual de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno Nacional.

**PARÁGRAFO 2o.** En ningún caso se podrán aplicar instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que no hayan sido parte en el conflicto armado interno, ni a cualquier miembro de un grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquiriendo.

**ARTÍCULO 2o. TRANSITORIO.** Una vez el gobierno nacional presente al Congreso de la República el primer proyecto de ley que autorice la aplicación de los instrumentos penales establecidos en el inciso 4o del artículo 1o del presente acto legislativo, el Congreso tendrá cuatro (4) años para proferir todas las leyes que regulen esta materia.

**ARTÍCULO 3o.** La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 67, así:

Artículo Transitorio 67. Una ley estatutaria regulará cuáles serán los delitos considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política. No podrán ser considerados conexos al delito político los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática, y en consecuencia no podrán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos.

**ARTÍCULO 4o.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.



Paz

**Justicia**

Participación  
política

Lesas  
humanidad

**Participación**

política Referendo

Acto legislativo **Paz**

Marco jurídico **Personería**

jurídica Asamblea constituyente

**Participación política**

Constitución política **Referendo**

Representación política Acto

legislativo Lesas humanidad

Marco jurídico **Justicia**

**Personería jurídica** Asamblea constituyente

**Constitución política** Representación política

Participación política **Acto legislativo** Constitución política

**Justicia** Asamblea constituyente Lesas humanidad

Personería jurídica **Referendo Paz**

Participación política Marco jurídico

Acto legislativo Representación política

**Constitución política** Lesas humanidad

**Paz** Asamblea constituyente

Participación política **Referendo**

**Justicia** Marco jurídico

Asamblea constituyente

Marco jurídico

Personería **Paz**

jurídica Representación política

**Constitución política**

Lesas humanidad Acto legislativo

Referendo **Justicia**

Asamblea constituyente

**Participación política**

Marco jurídico

**Paz**

Paz

**Justicia**

Lesas **Paz**

humanidad

**Referendo**

Marco

jurídico

Acto

legislativo

Constitución

política

Paz

**Referendo**

Representación

política **Justicia**

Lesas humanidad

### Introducción

El 27 de agosto de 2012, el Presidente de la República Juan Manuel Santos confirmó a los colombianos que se habían iniciado acercamientos con las FARC con miras a iniciar diálogos conducentes a un proceso de paz. El 4 de septiembre del mismo año el mandatario, mediante intervención televisada, indicó que las partes ya habían firmado un “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto” que estaba acompañado de “una hoja de ruta” para llegar a un acuerdo final de paz.

La agenda de negociación pactada comprende cinco puntos, que en su orden de discusión son: 1) política de desarrollo agropecuario; 2) participación política; 3) narcotráfico; 4) dejación de armas y reintegración; y 5) reparación de víctimas. Cada uno de estos puntos se desglosa a su vez en una serie de temas particulares, que para el caso de participación política son:

“2.1 Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.

2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.

2.3 Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad”<sup>1</sup>.

La expresión “participación política” se utiliza para “designar toda una serie de actividades como el acto de votar, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones públicas, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio o en una reunión sectorial [...]” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1998) y para este caso, se incluiría la obtención de la capacidad de la representación política.

Este documento se elaboró con el propósito de aportar información e insumos para avanzar en un debate cualificado acerca del segundo punto de la agenda, la participación política. De manera particular, el mismo gira en torno a la pregunta de cuáles podrían ser las diferentes rutas jurídicas mediante las que el grupo guerrillero que se desmovilice podría, a través de una organización política, participar en el debate político electoral.

---

<sup>1</sup> Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre los delegados del Gobierno colombiano y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC-EP, del 26 de agosto de 2012.

Antes de adentrarnos en el tema que nos convoca, vale la pena hacer unas consideraciones preliminares sobre los tres subtemas de la agenda anteriormente mencionados.

Frente a los derechos y las garantías de la oposición política, es importante anotar que se está en mora de concertar, presentar y debatir en el Congreso de la República la propuesta de la que sería una ley estatutaria de las minorías y la oposición. Este es uno de los grandes temas de la agenda política sobre el que no se ha logrado ningún tipo de avance. De haberse logrado, posiblemente se hubiera marcado la diferencia en términos de garantías y acceso a los escenarios de representación política para los partidos de oposición y minoritarios en las elecciones de 2014, cuando las reglas de acceso a los cargos de representación serán mucho más exigentes que en elecciones anteriores, en especial por el impacto que tendrá el incremento del umbral en la conformación del Congreso.

46

Sobre esta posible ley estatutaria, se han efectuado varios intentos de negociación del actual Gobierno con el Polo Democrático Alternativo, PDA, todos ellos fallidos. Por un lado, el Gobierno plantea un desarrollo legal de las garantías a la oposición, mientras que el PDA propone que éstas deben elevarse a rango constitucional, teniendo en cuenta que sus propuestas se refieren a asuntos que implican modificaciones constitucionales, como que la oposición debería tener representación en el Consejo Nacional Electoral, CNE, la Registraduría Nacional, la Comisión de Relaciones Internacionales y la Junta Directiva del Banco de la República, al igual que en los organismos de control, entre otros aspectos. A finales marzo del 2012 se hizo el último intento de concertación Gobierno-PDA, único partido que se ha declarado oficialmente en oposición al actual gobierno.

En lo concerniente a los mecanismos democráticos de participación ciudadana, desde el mes de junio de 2012 la última reforma de carácter estatutario efectuada sobre este tema se encuentra en revisión de la Corte Constitucional. Esta reforma surtió, bajo la coordinación del Ministerio del Interior, un proceso de consulta con

partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, organismos de control y académicos de diferentes universidades.

Si bien toda ley es sujeta de mejoramiento, no pareciera lógico iniciar otro proceso de reforma, cuya duración no es menor a un año, sin haber evaluado el impacto de las medidas adoptadas por la actual Ley Estatutaria en revisión de la Corte Constitucional. No obstante lo anterior, si se decidiera avanzar en este sentido, valdría la pena revisar temas como los requisitos para el trámite de referendos, en particular a la revisión y aprobación por parte de las corporaciones públicas, y la creación de mecanismos que promuevan la utilización de las consultas populares por parte de las administraciones locales para la toma de decisiones.

En lo referente al subtema de garantías de seguridad para los actores políticos, este sí que es un aspecto problemático que requiere ser abordado con urgencia y de manera integral desde diferentes instituciones del Estado. Lamentablemente, la violencia política no es un fenómeno que para su solución o mitigación requiera exclusivamente de la voluntad política pues está cruzado por realidades de carácter, algunas veces local, que se escapan de la comprensión y las lógicas nacionales. Son múltiples los actores, legales e ilegales (Bacrim, narcotráfico, actores políticos locales en disputa, guerrillas, etcétera) y diversas las motivaciones (tierras, minería legal e ilegal, contratos, entre otros), que se entrecruzan en el análisis de la violencia política y que para cada región del país necesitan de un diagnóstico específico.

De acuerdo al informe sobre violencia política poselectoral presentado por el Observatorio Político Electoral de la Misión de Observación Electoral (MOE, 2013) entre el primero de enero de 2012 y el primero de marzo del presente año, se han presentado 235 hechos de violencia política (atentados, amenazas, asesinatos y secuestros) contra mandatarios elegidos el 30 de octubre de 2011. La mayoría de los hechos, cerca a 50%, se presentaron en los departamentos de Caquetá, Tolima y Huila. Los partidos que más se han visto amenazados son el Conservador, el Liberal y la U. Al respecto es

importante resaltar que si bien son las organizaciones que mayor número de hechos registrados presentan, en ningún momento se puede afirmar que se trata de un plan sistemático de eliminación de dichas organizaciones políticas, como sí sucedió con la Unión Patriótica en la década de los noventa.

Regresando al documento, este se divide en dos partes. En la primera se presentan seis escenarios posibles de participación política en el Congreso de la República, que van desde los que requieren una mayor ingeniería de carácter jurídico y legislativo, como lo es el escenario de la asignación directa de curules que tiene como antecedente el artículo transitorio 12 de la Constitución de 1991, hasta los que requieren de trámites, por calificarlos de alguna manera, más sencillos, como sería la figura de grupo significativo de ciudadanos, ajustándose a la legislación vigente.

En la segunda parte del documento se hace el mismo ejercicio anterior, pero para corporaciones públicas del ámbito local, asambleas y concejos. Los tres escenarios planteados contemplan la posibilidad de que la participación política del movimiento resultante del acuerdo de paz no tenga representación en el Senado, que es la que otorga la personería jurídica, habilitando por lo tanto el aval a candidatos para las elecciones locales.

De otra parte, es fundamental leer el documento bajo la consideración de que éste no aborda un problema central a resolver frente a la participación política de quienes se desmovilicen. Antes, o de manera concomitante al debate de la participación electoral, es fundamental resolver quiénes pueden ser elegidos y en este punto los temas relativos a delitos de lesa humanidad y narcotráfico toman una relevancia fundamental en un Estado democrático y respetuoso de los derechos humanos en general, y en particular de las víctimas del conflicto armado.

De acuerdo con la Constitución (Acto Legislativo 1 de 2009) podrán ser sancionados los directivos y las organizaciones políticas, hasta con pérdida de la personería jurídica, que avalen candidatos que

hubieren sido o sean condenados por delitos de lesa humanidad, narcotráfico o contra los mecanismos de participación democrática. De otra parte, es necesario tener en cuenta lo que estipula el Marco Jurídico para la Paz, también de rango Constitucional, el cual señala que no podrán participar en política quienes hayan sido seleccionados por delitos de lesa humanidad o genocidios cometidos de manera sistemática o hayan sido condenados por dichos delitos.

Así las cosas, la definición de quiénes puedan participar en política en el caso de firmarse el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y la insurgencia, dependerá de lo que en el Congreso se apruebe frente a los instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extra judicial; de los criterios de selección de casos que se establezcan y de la definición que se adopte acerca de la conexidad de ciertas conductas con los delitos políticos.

Finalmente, es necesario tener presente que la nueva organización política que surja del acuerdo de paz lo hace sobre una plataforma de mínimos comunes, que se han ganado en democracia, exigibles hoy a todas las organizaciones políticas como lo son, a manera de ejemplo, la cuota de género en la conformación de las listas y el régimen de responsabilidad política.

Deseo agradecer a los congresistas, representantes de partidos políticos, académicos y defensores de derechos humanos que se reunieron con nosotros para, desde diferentes perspectivas y con mucha generosidad, darnos sus puntos de vista sobre un tema tan controversial como lo es la participación política de un movimiento resultante de un proceso de negociación de paz. De igual manera, deseo destacar el apoyo brindado por la Fundación Konrad Adenauer, KAS, de manera particular a Margarita Cuervo y a Hubert Gehring, el Director, que hicieron suyas nuestras preocupaciones y preguntas y comparten con nosotros el anhelo de una Colombia en paz, donde se respete el derecho a disentir con la única arma de los argumentos.

**Alejandra Barrios Cabrera**





## Resumen general del documento

<b>Nudos</b>	<p>① Las organizaciones políticas serán sancionadas en los casos en que avalen candidatos /as</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• AL 01/09 Reforma Política             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Que hubieren sido o sean condenados por delitos de lesa humanidad; relación con Grupos Armados Ilegales -GAI y actividades de narcotráfico.</li> </ul> </li> </ul> <p>② No podrán participar en Política:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• AL 01/12 Marco Jurídico para la Paz             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quienes hayan sido condenados por delitos de lesa humanidad.</li> <li>- Quienes hayan sido seleccionados por investigaciones sobre delitos de lesa humanidad o genocidio cometidos de manera sistemática.</li> </ul> </li> </ul>
--------------	--

<b>Agenda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial-Criterios de selección/Ley Estatutaria (AL 01-12)</li> <li>-Creación Comisión de la Verdad/Ley ordinaria (AL 01-12)</li> <li>-Definición de delitos conexos al delito políticos/ Ley Estatutaria (AL 01-12)</li> </ul>
---------------	--

I. Representación Política Nacional - Congreso
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asignación directa de curules por el Presidente de la República (Acto Legislativo; Referendo Constitucional; Asamblea Nacional Constituyente)</li> <li>2. Creación de Circunscripción Especial (Paz/Campesina)</li> <li>3. Asignación de Personería Jurídica</li> <li>4. Curul de minorías políticas</li> <li>5. Incorporación a partidos políticos existentes</li> <li>6. Grupo significativo de ciudadanos</li> </ol>

II. Representación Política Local
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asignación directa de curules Asambleas y Concejos</li> <li>2. Circunscripción Especial (Paz/Campesina)</li> <li>3. Participación Política en igualdad de condiciones.</li> </ol>

<b>Mínimos comunes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Régimen de inhabilidades e incompatibilidades (CP-Ley 136/94)</li> <li>- Régimen de responsabilidad política (Ley 1475/2011)</li> <li>- Régimen organizaciones políticas (Ley 130/ 94 y Ley 1475/2011)</li> <li>- Cuota de género (Ley 1475/2011)</li> </ul>
------------------------	---

# I. Participación política a nivel nacional

Las calidades de los candidatos – inhabilidades e incompatibilidades - serían determinadas en los desarrollos legales del Marco Jurídico para la Paz.

## Congreso de la República

### 1. Asignación directa de curules por el Presidente de la República

#### Cuadro resumen

Se requiere de una reforma constitucional que le confiera al Presidente facultades para asignar directamente curules en el Congreso a personas desmovilizadas vinculadas al proceso de paz.

#### Antecedentes

- a. En la ANC del 91 se habilitó al Presidente nombrar por una sola vez un número plural de congresistas en cada Cámara en representación de los grupos en proceso de paz y desmovilizados (CPC Art 12 transitorio) sin tener que tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos.
- b. Ley 104 / 93 y 418/97 amplían esta disposición a demás corporaciones. (por una sola vez y se establecería conveniencia con la autoridad local)
- c. C-047 /01 Declara inexequible L.418/97: El Presidente no puede nombrar servidores públicos de elección popular.
- d. C-047 / 01 EL LEGISLADOR ORDINARIO NO TIENE COMPETENCIA PARA DARLE ESTA COMPETENCIA AL GOBIERNO: ESTA DECISIÓN CORRESPONDE A CONSTITUYENTE PRIMARIO

#### Temas a precisar por la reforma constitucional:

1. Clase de corporación pública a la que se le asignarían las curules
2. Condiciones temporales: por cuantos periodos congresionales se designarían directamente las curules.
3. Número de Curules que se asignarían a la organización política que surja del proceso de paz.-Ampliación Congreso
4. Excepciones al régimen de inhabilidades y de responsabilidad política que no se aplicarían para la asignación
5. Consecuencias de la designación: Se podría considerar otorgar personería jurídica a la organización política lo que implica que esta puede participar en las elecciones nacionales y locales con sus propios candidatos.

#### OPCIONES PARA REFORMAR LA CONSTITUCION

ACTO LEGISLATIVO

REFERENDO

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

## ACTO LEGISLATIVO

### Trámite

8 debates en 2 periodos ordinarios y consecutivos

### Mayoría

1. Primer Periodo Aprobado por mayoría simple
2. Publicación del Gobierno
3. Segundo Periodo Aprobado por Mayoría Absoluta
4. No aplica Mensaje de Urgencia y sesiones conjuntas
5. Control Posterior de la Corte Constitucional ante una demanda de inconstitucionalidad

## REFERENDO

### Trámite

4 debates en un periodo legislativo de la ley que convoca al referendo

### Mayoría

1. Aprobación de la Mayoría Absoluta
2. Aplica mensaje de urgencia y sesiones conjuntas
3. Control Previo de la Corte Constitucional
4. Decreto Presidencial que convoca a votación del referendo

### Aprobado el Referendo

1. En la votación participa más de la cuarta parte del censo electoral
2. La mitad más uno de los votantes vota afirmativamente
3. Certificado de la Registraduría del resultado
4. Presidente sanciona la reforma constitucional

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

### Trámite

- Aprobación de Ley que convoca ANC (4 debates en un periodo ORDINARIO)
- La ley delimita la competencia, el periodo y la composición de la Asamblea.

### Mayoría

1. Aprobada por la mayoría absoluta
2. Aplica mensaje de urgencia y sesiones conjuntas.
3. Control Previo de la Corte Constitucional

### Convocatoria Asamblea

1. La elección no puede coincidir con otro acto electoral.
2. Debe ser aprobada por 1/3 parte censo electoral.

### Miembros de la Asamblea

- Su elección debe ser por voto directo de los ciudadanos.

### Facultad de reforma del Congreso

- Suspensión de la facultad ordinaria del Congreso de reformar la Constitución, durante el término señalado para que la asamblea cumpla sus funciones.

### Reglamento

La Asamblea adoptará su propio reglamento.

# VIABILIDAD JURÍDICA

## ACTO LEGISLATIVO (AL)

## REFERENDO CONSTITUCIONAL (RC)

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (ANC)

**C-170 de 2012**  
El RC no es un mecanismo por el cual se exprese el poder del constituyente primario, ya que es una manifestación del constituyente derivado.

**C-041 de 2001**  
**Solo constituyente primario puede otorgar facultad al Presidente para nombrar serv. públicos en cargos elección popular.**

**Problemas de constitucionalidad**  
Se podría presentar una DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD POR SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN  
Esta demanda tendría que resolverse en el marco de la tensión entre principio democrático y Paz

**C-397 de 2010**  
El referendo constitucional no es un mecanismo por el cual se exprese el poder de constituyente primario, ya que es una manifestación del constituyente derivado "y ni siquiera la intervención del electorado para votar la propuesta, después de haber sido tramitada en el Congreso y revisada por la Corte Constitucional, tiene la fuerza jurídica suficiente para transformar el referendo en acto constituyente fundacional, primario u originario".

**Problemas de constitucionalidad**  
**Cabe demanda de constitucionalidad por afectación de los pilares fundamentales de la Constitución**

**C-047 de 2001**  
Sólo constituyente primario puede otorgar facultad al Presidente para nombrar serv. públicos en cargos elección popular.

**C-153 de 2007**  
La sustitución de la Constitución sólo puede ser legítima si es aprobada por el poder constituyente primario o por una Asamblea Constituyente especialmente elegida para ello

**Problemas de constitucionalidad**  
**Cabe demanda de constitucionalidad por no cumplir con el procedimiento establecido en la Constitución.**

El artículo 379 de la Constitución Política establece que la acción inconstitucionalidad en contra de estas formas de reformas constitucionales procede sólo dentro del año siguiente a su promulgación.

Decreto presidencial que designa las curules

Control judicial: el decreto que designe las curules está sometido al control del Consejo de Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-1191-08).

## Curules directas al Congreso asignadas por el Presidente de la República por un determinado periodo. Contexto

### • Constitución

- (1) La Constitución de 1991 en el artículo 12 transitorio dispuso que “con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros que se encuentran vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del **Gobierno**, este podrá [...] nombrar directamente por **una sola vez, un número plural de congresistas en cada cámara** en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados”.
- (2) El número de las curules sería establecido por el Gobierno nacional, según valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los senadores y representantes a que se refiere este artículo serían convenidos entre el Gobierno y los grupos guerrilleros y **su designación corresponderá al Presidente de la República**.
- (3) Para los efectos previstos en este artículo, **el Gobierno podría no tener en cuenta determinados inhabilidades y requisitos necesarios para ser congresista**.

### • Desarrollo legal

- (4) Esta disposición constitucional fue desarrollada por la **Ley 104 de 1993**. En el artículo 15 amplió la asignación de curules del Congreso de la República a las demás corporaciones públicas de elección popular. Asimismo, esta ley dispuso que el Gobierno podía consultar con las autoridades territoriales la conveniencia de los nombramientos en estas corporaciones.
- (5) Posteriormente, la **Ley 418 de 1997** continuó con el desarrollo del **art. 12 transitorio**. En el **art. 9** el legislador extendió la designación de las curules en corporaciones públicas, a toda organización armada al margen de la ley que el Gobierno

le reconociera el carácter político y que estuviera vinculada a un proceso de paz. Esta designación se efectuaría por una sola vez para cada organización y la consulta del Gobierno sobre la conveniencia de estos nombramientos la efectuaría al Congreso, al gobernador o alcalde y a la asamblea o concejo respectivo. El concepto negativo obligaría al Gobierno.

### • Sentencia Corte Constitucional

- (6) **El art. 9 de la Ley 418 de 1997** fue declarado inexecutable por la **Corte Constitucional en la Sentencia C-047 de 2001**. La Corte señaló que no se puede facultar al Presidente de la República “*para nombrar servidores públicos en cargos de elección popular, pues esa decisión corresponde al constituyente primario, quien, de considerarlo pertinente, puede reformar el texto constitucional en ese sentido.*”
- (7) La Corte expresó que **el legislador ordinario no tiene la competencia para darle esta facultad al Gobierno, ya que está vulnerando la relación entre la representación política y la elección popular, puesto que sólo pueden ser considerados representantes en los cargos de elección popular, las personas que son elegidas mediante el voto**. Asimismo, señaló que la designación altera el número preciso, establecido en la Constitución, de servidores públicos que ejercen sus funciones en las corporaciones públicas.
- (8) En consecuencia, las leyes (548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010) que prorrogaban la vigencia de esta ley no regularon la participación política de grupos guerrilleros vinculados a los procesos de paz.

**A. Acto Legislativo (Reforma Constitucional)**

**Trámite**

8 debates en 2 periodos ordinarios y consecutivos

*Primer Periodo* (Marzo 16 a Junio 20 / 2014)  
Aprobado por mayoría de los asistentes (Mayoría simple)

*Publicación del Gobierno*

*Segundo Periodo* (Julio 20 a Diciembre 16 /2014)  
Mayoría de los Miembros de cada Cámara (Mayoría Absoluta)

**Términos:** El proyecto de acto legislativo se puede radicar incluso después de las elecciones del Congreso de 2014, respetando el 20 de julio como fecha de posesión del Congreso.

**Consulta Previa con todas las comunidades étnicas.**

Con la ampliación del número de curules en el Congreso, así sea de manera transitoria, el problema jurídico que se presentaría es ¿el acto legislativo afecta de manera **directa o no** la representación en el Congreso de la República de las minorías étnicas?

En el evento que afecte directamente a los pueblos indígenas la Corte Constitucional (Sentencia C-702 de 2010) ha establecido que es un requisito para la reforma constitucional que el Gobierno efectúe una consulta previa con las comunidades étnicas.

(9) **Opciones para la reforma a la Constitución.** Se debe reformar la Constitución Política con el fin de permitirle nuevamente al Presidente de la República la asignación directa de curules al Congreso para las personas desmovilizadas vinculadas al proceso de paz.

Las opciones para reformar la Constitución son:

- A. Acto Legislativo
- B. Referendo Constitucional
- C. Asamblea Nacional Constituyente.

(10) **Negociación de Paz.** Para cualquiera de las anteriores opciones se debe precisar que las curules serán asignadas una vez se firmen los acuerdos de paz.

**A. Acto Legislativo**

(11) **Artículo transitorio.** El Acto Legislativo debe introducir un artículo transitorio que permita la asignación directa de curules al Presidente de la República.

(12) **Congreso de la República.** No se puede pasar por alto que lo acordado entre el movimiento guerrillero y el gobierno está sujeto a las modificaciones que se puedan surtir en los debates del trámite legislativo ante el Congreso de la República.

(13) **Negociación de Paz.** Para la representación política es necesario establecer el número de curules, las personas que se asignarían y las condiciones por las cuales se perderían las curules en Senado y Cámara.

*Del numeral 15 al 17 se señalan los aspectos que debería precisarse en el artículo transitorio.*

(14) **Condiciones Temporales.** Se debe delimitar temporalmente los periodos en los que se asignarían estas curules, que puede ser de uno o varios periodos congresionales.

(15) **Clase de corporación pública.** La asignación de las curules (solo a Congreso o a todas las corporaciones públicas de elección popular) puede hacerse incluso después de las elecciones.

(16) **Número de las Curules.** Se deben establecer el número de curules nuevas tanto en Senado como en Cámara que se le asignarían a quienes efectúen la representación política de los desmovilizados. El establecimiento de un número nuevo de curules se efectúa bajo la consideración de la no afectación de representatividad política de los partidos que asisten al proceso electoral de acuerdo a la normatividad constitucional y electoral vigente. La designación de nuevas curules trae como consecuencia que el número de curules del Congreso se amplíe temporalmente<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Constitución Política, Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. (...)

Igualmente, ha expresado que la regla general es que “la autonomía y las tradiciones de las comunidades étnicas, especialmente las indígenas, no pueden ser limitadas por normas legales e incluso constitucionales, **sino solamente cuando la finalidad de la limitación persiga realizar un valor o principio de mayor monta que el principio de respeto y protección de la diversidad étnica y cultural (Sentencia C-822 de 2011).**

#### **Actos Legislativos-No aplica mensaje de urgencia**

La Corte Constitucional en su jurisprudencia (Sentencias C-222 de 1997 y C-1053 de 2005) ha manifestado que en el trámite de actos legislativos no es aplicable el mensaje de urgencia por parte del Presidente de la República ni las sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales.

(17) **Condiciones de acceso y excepciones al régimen constitucional de inhabilidades y responsabilidad política.** Para la designación de las personas a ocupar las curules anteriormente mencionadas, es necesario tener en cuenta la existencia del Régimen de Inhabilidades e incompatibilidades para los Congresistas.

Para la realización de excepciones a estos regímenes se deben tener en cuenta las consideraciones que se presentan de los numerales 18 a 20:

(18) **Condiciones de Acceso.** El artículo transitorio mencionado señala que “el Gobierno puede no tener en cuenta ciertas inhabilidades” para ser congresistas en cuanto a las personas elegidas como representantes de los grupos guerrilleros.

(19) **Inhabilidades.** Inhabilidades relacionadas con hechos o circunstancias vinculados con el ejercicio de su actividad guerrillera, tales como las sentencias condenatorias por vínculos con grupos armados ilegales (Artículo 107 C.P), las condenas en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad que no sean por delitos políticos o culposos (numeral 1 del artículo 179) entre otras inhabilidades.

(20) **Excepciones a la Responsabilidad política.** No se aplicarían sanciones de responsabilidad política en los casos en que quienes sean designados como congresistas hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo con sentencia ejecutoriada por delitos relacionados con grupos armados ilegales

Lo anterior implica una excepción al artículo 107 de la Constitución mediante artículo transitorio.

#### **Designación de Curules - Decreto**

(21) **DECRETO de Designación de Curules - Control Judicial.** La designación al ser una facultad del Gobierno tienen que estar consagradas en decretos sometidos a control judicial por parte del Consejo de Estado, no obstante, hay diversas posiciones acerca de la competencia entre la Corte Constitucional o el Consejo de Estado para la revisión constitucional de los decretos del Presidente en virtud de facultades otorgadas por un artículo transitorio de la Constitución (Corte Constitucional, Sentencia C-1191 de 2008)

#### **Consecuencias de la Designación de Curules -**

(22) **Personería jurídica - Artículo 108 de la Constitución<sup>3</sup>.** Dentro del texto del Acto Legislativo es importante considerar la posibilidad de que transitoriamente, por la sola asignación de las curules, se reconozca personería jurídica.

**Lo que implica que este partido político puede participar en las elecciones nacionales y locales con sus propios candidatos,** cumpliendo con el régimen de inhabilidades, recibir financiación estatal para el funcionamiento y las campañas de acuerdo a los parámetros establecidos por la Constitución y la Ley 1475 de 2011.

<sup>3</sup> Art 108 de la Constitución regula la personería jurídica de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos.

**B. Referendo constitucional**

Ley que convoca a referendo por iniciativa gubernamental.

**Trámite**

4 debates en un periodo legislativo (mismo procedimiento de una ley ordinaria).

**Mayoría**

Aprobación de la mayoría de los miembros de cada cámara (mayoría absoluta).

**Mensaje de urgencia y sesiones conjuntas**

En este punto, lo manifestado por la Corte Constitucional (Sentencia C-551 de 2003) sobre que en el trámite de la ley que convoca a referendo es posible el mensaje de urgencia y el debate conjunto en las comisiones permanentes en ambas cámaras.

**POSIBILIDAD JURÍDICA**

(23) **Poder de reforma del Congreso mediante Acto Legislativo.** La Corte Constitucional (Sentencia C-170 de 2012) ha manifestado que el Congreso es constituyente derivado, por lo cual en el control judicial que realiza sobre las reformas constitucionales tiene en cuenta si tiene o no la competencia. El Congreso excede sus competencias cuando “so pretexto de “reformular”, “revisar” o “modificar” la Constitución, el Congreso de la República, actuando como órgano constituido o derivado, la “subvierte”, “destruye”, “sustituye” o “reemplaza” por otra completamente distinta.”

(24) **Acción pública de constitucionalidad.** Ante una eventual demanda de constitucionalidad del Acto Legislativo es posible que se plantee una sustitución del principio democrático debido a la no elección por voto popular de los representantes guerrilleros. (Ver 29)

**Esta demanda de constitucionalidad** se tendría que resolver en el marco de la tensión que se presentaría entre el principio democrático que se materializa mediante voto popular para la elección de los miembros de las corporaciones públicas y la paz.

(25) De otra parte, la Corte podría tener en cuenta la sentencia C-047 de 2001 (ver párrafos 6,7 y 8) en la que manifestó que solo el **CONSTITUYENTE PRIMARIO (PUEBLO)** puede reformar la Constitución para facultar al Presidente en la designación directa de curules para desmovilizados de grupos armados vinculados a un procesos de paz.

(26) **Referendo constitucional aprobatorio de un artículo transitorio de las mismas características que el artículo 12 transitorio, aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991.** Este artículo debería considerar adicionalmente las observaciones sobre condiciones temporales, clase de corporación pública, negociaciones de paz, condiciones de acceso a las curules y consecuencias de la designación (ver párrafos 12 a 22).

(27) **Poder de reforma mediante referendo.** La Corte Constitucional (sentencias C-141 de 2010, C-397 de 2010 y C-180 de 2007) ha manifestado que el referendo constitucional no es un mecanismo por el cual se exprese el poder de constituyente primario, ya que una manifestación del constituyente derivado “y ni siquiera la intervención del electorado para votar la propuesta, después de haber sido tramitada en el Congreso y revisada por la Corte Constitucional, tiene la fuerza jurídica suficiente para transformar el referendo en acto constituyente fundacional, primario u originario”.

(28) En consecuencia, el referendo constitucional al ser una expresión de poder constituido, “no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no sólo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia” (Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003).



### Control previo

La Corte Constitucional revisa sólo por vicios de forma en el trámite ante el Congreso, la constitucionalidad de la ley que convoca al referendo antes del pronunciamiento popular.

El procedimiento al interior de la Corte (Decreto 2067 de 1991) para la revisión de constitucionalidad de una ley está aproximadamente en 125 días. No obstante, este decreto en el artículo 42 establece que la Corte puede, cuando lo considere necesario, reducir los términos.

### Decreto presidencial

Una vez la Corte profiere el fallo de constitucionalidad, el Gobierno convoca a referendo, fijando fecha de votación dentro de los seis meses siguientes, sin que pueda coincidir la votación con otro acto electoral.

### Aprobado el referendo de reforma constitucional

- En la votación participa más de la cuarta parte del censo electoral.
- La mitad más uno de los votantes vota afirmativamente.

El resultado será certificado por el Registrador. A los ocho días siguientes, el Presidente sancionará la reforma constitucional aprobada mediante referendo.

### Acción pública de inconstitucionalidad

La reforma constitucional, de ser aprobada, puede ser demandada por medio de la acción pública de inconstitucionalidad dentro del año siguiente a su promulgación.

(29) **Pilares fundamentales de la Constitución.** Esta competencia está delimitada por los pilares fundamentales de la Constitución que la Corte Constitucional (Sentencia C-170 de 2012) ha señalado, sin ser una lista taxativa: "(i) el principio de Estado de Derecho y la prohibición de normas ad-hoc de contenido puramente plebiscitario; (ii) la forma de Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana; (iii) el principio democrático y de supremacía constitucional; (iv) los principios de igualdad y mérito en el acceso a la carrera administrativa; (v) los principios de democracia participativa y de soberanía popular; (v) la separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y la regla de alternancia en el ejercicio del poder".

(30) **Revisión de la Corte Constitucional.** Una vez el Tribunal Constitucional determine que la reforma propuesta mediante referendo no sustituye algún pilar fundamental, debe revisar que se respeten los requisitos constitucionales y legales para la ley que convoca el referendo, **entre estos requisitos está la libertad del elector.**

(31) **Libertad del elector.** La Corte Constitucional (Sentencia C-141 de 2010) ha manifestado que la redacción de las preguntas que deben ser sometidas a votación popular por medio de referendo debe cumplir la exigencia de lealtad y claridad, para respetar la libertad del elector.

No cumplen esta exigencia "la incorporación en el texto de la ley de notas o preguntas introductorias, las preguntas ambiguas, confusas o que inducen a equívocos; cierto tipo de preguntas compuestas; el voto en bloque de un referendo multitemático y la introducción de casillas para el voto en blanco".

### C. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Ley que convoca una asamblea nacional constituyente

Trámite

4 debates en un periodo legislativo (mismo procedimiento de una ley ordinaria)

Aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara (mayoría absoluta).

La ley delimita la competencia, el periodo y la composición de la asamblea.

Se convoca al pueblo para que decida si convoca a una asamblea nacional constituyente.

#### Votación

Se convoca a la asamblea si lo aprueba la tercera parte de los integrantes del censo electoral.

#### Miembros de la asamblea

Su elección debe ser por voto directo de los ciudadanos. La elección no puede coincidir con otro acto electoral.

#### Facultad de reforma del Congreso

Suspensión de la facultad ordinaria del Congreso de reformar la Constitución, durante el término señalado para que la asamblea cumpla sus funciones.

#### Reglamento

La asamblea adoptará su propio reglamento.

#### Revisión previa de la Corte Constitucional

Corte Constitucional revisa sólo por vicios de forma en el trámite ante el Congreso, la constitucionalidad de la ley que convoca al referendo antes del pronunciamiento popular.

### ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

(32) El Congreso convoca una asamblea nacional constituyente con la única competencia de aprobar una excepción al principio democrático, con el fin de asignar, por una sola vez, curules directas al Congreso para los desmovilizados que surjan del proceso de paz.

(33) Igualmente, se entendería que hay que considerar las observaciones sobre condiciones temporales, clase de corporación pública, negociaciones de paz, condiciones de acceso a las curules y consecuencias de la designación (ver párrafos 12 a 22).

(34) **Poder de reforma de la asamblea nacional constituyente.** La asamblea nacional constituyente tiene el poder de reformar la Constitución hasta el punto que le permite sustituirla. Al respecto, la Corte Constitucional (Sentencia C-153 de 2007) ha señalado que “la sustitución de la Constitución sólo puede ser legítima si es aprobada por el poder constituyente primario o por una Asamblea Constituyente especialmente elegida para ello, luego de un proceso deliberativo y democrático respetuoso de las garantías que para tales efectos consagra la propia Constitución”

#### • Decreto presidencial

(35) Aprobada la reforma constitucional en asamblea nacional constituyente, el Presidente de la República mediante un decreto designaría a las personas de la agrupación política producto de la desmovilización que ocuparían las curules de manera directa tanto en Senado como en Cámara de Representantes.

El procedimiento al interior de la Corte (Decreto 2067 de 1991) para la revisión de constitucionalidad de una ley está aproximadamente en 125 días. No obstante, este decreto en el artículo 42 establece que la Corte puede, cuando lo considere necesario, reducir los términos.

#### **Demanda de constitucionalidad**

Los ciudadanos que consideren que el principio democrático se vulnera con esta reforma constitucional pueden interponer una demanda ante la Corte Constitucional. No obstante, se debe tener en cuenta como antecedente que la asamblea nacional constituyente le permitió el ejercicio de esta facultad al Presidente de la República.

#### **Control judicial del decreto**

El Consejo de Estado: al ser un decreto, está sometido al control de la jurisdicción contencioso administrativa.

## 2. Creación de una circunscripción electoral especial

### Cuadro resumen

<b>Acto legislativo</b>	
Crear una circunscripción especial en el Congreso que permita la participación política de la organización política que surja del proceso de paz.	
<b>Trámite</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 debates en 2 periodos ordinarios y consecutivos</li> <li>• No aplica mensaje de urgencia y sesiones conjuntas</li> <li>• Control posterior de la Corte Constitucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mayoría</b> primer periodo aprobado mayoría simple</li> <li>• Publicación del Gobierno</li> <li>• Segundo periodo aprobado mayoría absoluta</li> </ul>
<b>Ley estatutaria</b>	
<b>Trámite</b>	
Se debe tramitar ante el Congreso una ley estatutaria que determine los requisitos para presentarse a la circunscripción electoral especial para la paz o campesina.	
<b>Trámite en una sola legislatura (1° periodo 20-07 al 16-12 2° periodo del 16-03 al 20-06)</b>	
<b>Aprobación</b> mayoría absoluta de los miembros del Congreso (mayoría de los miembros de cada cámara)	
<b>Si aplican el mensaje de urgencia y sesiones conjuntas</b> (Corte Constitucional C-393/2000)	
<b>Revisión previa de Corte Constitucional</b>	
<b>Circunscripción Electoral de Paz, CEP</b> <b>Se debe determinar</b>	<b>Circunscripción Electoral Campesina, CEC</b> <b>Se debe determinar</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si es permanente o transitoria.</li> <li>2. El número de curules y especificar si se otorgan en Senado y/o Cámara, por lo cual hay que modificar número de curules en Senado y Cámara.</li> <li>3. La agrupación que ocuparía la curul sería la organización política resultante del Acuerdo de paz.</li> <li>4. Se deben precisar las condiciones de acceso a las curules teniendo en cuenta las inhabilidades.</li> <li>5. El acceso a las curules, umbral o representación en el Congreso.</li> <li>6. Garantías electorales, financiación de la campaña.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si es permanente o transitoria.</li> <li>2. El número de curules y especificar si se otorgan en Cámara, por lo cual hay que modificar número de curules.</li> <li>3. Lugar: zonas de reserva campesina.</li> <li>4. Las agrupaciones que ocuparían la(s) curul(es) son: organizaciones sociales (comunidades que habitan las zonas de reserva campesina) reconocidas por la entidad que se determine.</li> <li>5. Las condiciones para ser candidato por esta circunscripción, teniendo en cuenta la definición de campesino de la Declaración de Derechos de los campesinos, el domicilio, negocios o empleo en zonas de reserva campesina.</li> <li>6. Inscripción de los candidatos.</li> </ol>
<b>Consecuencia de obtener la curul</b>	<b>Consecuencia de obtener la curul</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Personería jurídica para la organización política.</li> <li>8. Se deben cumplir las obligaciones de carácter administrativo y financiero, de responsabilidad política, cuota de género en la conformación de la lista etc.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Personería jurídica para la organización política.</li> </ol>

- **Antecedentes**

- (36) **El artículo transitorio número 12 de la Constitución permitió que el Gobierno nacional pudiera establecer por una sola vez circunscripciones especiales de paz.** De igual manera, este mismo artículo estableció que no se tendrían en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos para ser congresistas (no se señalan cuáles).
- (37) **La Constitución de 1991 permitió la creación, por una sola vez, de una Circunscripción Especial de Paz, CEP.** El Constituyente de 1991 entendió esta circunscripción como una alternativa para participación política de los movimientos que surgieron como consecuencia del proceso de paz.
- (38) De otra parte, en el comunicado No. 29 del 9 de febrero de 2013 las FARC plantean la creación de una Circunscripción Electoral Campesina, CEC (VER ANEXO 1).
- (39) **Zonas de reserva campesina.** La Ley 160 de 1994 define a estas zonas como las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA (AHORA INCODER), teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales.

- (40) **Las diferencias que en este documento se plantean para las circunscripciones especiales de paz (CEP) y campesinas (CEC) son las siguientes:**

A. **Las curules de las CEP** podrían ser ocupadas por los candidatos pertenecientes a la agrupación política resultante de la firma del acuerdo de paz. Son transitorias y podrían establecerse en Senado y/o Cámara.

B. **Las curules de las CEC** serían asignadas a la Cámara de Representantes por su representación territorial, con criterios parecidos a las de minorías étnicas y/o de minorías políticas, por lo que se abriría su participación a organizaciones sociales (comunidades que habitan en las zonas de reserva campesina) reconocidas por el Ministerio de Interior o la entidad que se determine.

- (41) Es necesario recordar que la Corte Constitucional (Sentencia C-484 de 1996) ha manifestado que “el establecimiento de las circunscripciones electorales —su tamaño, su delimitación— es uno de los aspectos más importantes para la determinación del sistema electoral de un país”.

Acto legislativo	Requisitos	Trámite	Terminos	Consulta previa con todas las comunidades étnicas	Temas abordados	A) Circunscripción Electoral de Paz
<p><i>Primer periodo (marzo 16 a junio 20)</i> Aprobado por mayoría de los asistentes (mayoría simple)</p> <p><i>Publicación del Gobierno</i></p> <p><i>Segundo periodo ( julio 20 a diciembre 16)</i> Mayoría de los miembros de cada Cámara (mayoría absoluta)</p>			<p>Para que el proyecto sea aprobado antes del 9/12/13, que es el día último para la inscripción de candidatos para las elecciones a Congreso 2014, el proyecto de acto legislativo debería estar radicado para el 18/03/13.</p>	<p>Es una posibilidad que se puede presentar como requisito anterior al trámite del acto legislativo, considerando que la representatividad de las comunidades étnicas se pueda ver afectada directamente.</p>	<p>Artículo transitorio que cree una circunscripción especial. Esta circunscripción puede ser:</p>	<p>Es de carácter temporal. Las curules ser ocuparían los candidatos pertenecientes a la agrupación política resultante de la firma del acuerdo de paz.</p>
	<p>(42) <b>Acto legislativo.</b> Mediante acto legislativo se crea una <b>Circunscripción Electoral de Paz, CEP</b>, transitoria cuyas curules serían ocupadas por los candidatos pertenecientes a la agrupación política resultante de la firma del acuerdo de paz con las FARC. Se debe especificar el número de elecciones por las que estaría vigente esta circunscripción.</p>	<p>(43) <b>Curules a proveer.</b> En el acto legislativo se debe determinar el número de curules nuevas a proveer tanto en Senado como en Cámara. <b>Esto implica que se modifiquen transitoriamente los artículos 171 y 176 de la Constitución</b> que disponen el número de curules en las dos cámaras legislativas.</p>	<p>(44) <b>Condiciones de acceso a las curules.</b> Las condiciones de acceso a las curules se pueden definir en el acto legislativo por medio del cual se crea la circunscripción especial o por medio de una ley estatutaria cuando el objetivo sea desarrollar las disposiciones del acto legislativo. Estas condiciones especiales hacen referencia a:</p>	<p><b>A) Inhabilidades e incompatibilidades.</b> Las condiciones para participar en las elecciones por esta circunscripción electoral deben fijarse en el sentido que se respeten las inhabilidades que no tienen relación con sentencias o investigaciones, tales como vínculos familiares o contractuales con autoridades públicas.</p>	<p><b>B) Acceso a las curules - umbral o representación en el Congreso.</b> Se establecen las condiciones para acceder a las curules por esta circunscripción. Para ello se puede replicar lo dispuesto en las elecciones de 1994 para los desmovilizados de los grupos guerrilleros vinculados a procesos de paz, con un umbral más bajo del exigido, o como en el caso de las circunscripciones especiales de las comunidades étnicas en las que no se les exige umbral pero sí obtener representación en el Congreso (ver artículo 152 de la Constitución).</p>	<p><b>C) Garantías electorales.</b> Se definen aspectos relacionados con la financiación de la campaña y el acceso a los medios de comunicación, adicionales a los establecidos o, en su defecto, se remite a la legislación vigente.</p>

(A) CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DE PAZ, CEP

### Ley Estatutaria para la regulación de los aspectos electorales de las circunscripciones

Se debe tramitar ante el Congreso una ley estatutaria que determine los requisitos para presentarse a la circunscripción electoral especial para la paz o campesina.

#### Trámite en una sola legislatura

Primer periodo de sesiones: 20 de julio al 16 de diciembre Segundo periodo: del 16 de marzo al 20 de junio

#### Aprobación

Mayoría absoluta de los miembros del Congreso (mayoría de los miembros de cada Cámara).

#### Mensaje de urgencia y sesiones conjuntas

La Corte Constitucional (Sentencia C-393 de 2000) avaló el mensaje de urgencia en el trámite de proyectos de ley estatutaria.

#### Revisión previa Corte Constitucional

El procedimiento al interior de la Corte (Decreto 2067 de 1991) para la revisión de constitucionalidad de una ley está aproximadamente en 125 días. No obstante, la Corte no se ha caracterizado por cumplir estrictamente estos términos.

#### Ruta jurídica - Requisitos

Surte el mismo trámite que el señalado para la Circunscripción Electoral de Paz, CEP

(45) **Personería jurídica.** Al obtener al menos una curul en el Senado de la República se le reconocerá la personería jurídica a la organización política resultante de la desmovilización, de acuerdo a lo establecido en el artículo 108 de la CP.

(46) **Financiación estatal.** Lo anterior genera que en las siguientes elecciones nacionales y territoriales esta organización política puede acceder a los mismos beneficios en cuanto a la financiación estatal para el funcionamiento de la organización política y financiación anticipada o por reposición de votos de las campañas electorales.

(47) **Obligaciones.** Deben cumplir con las obligaciones que la ley señala para las organizaciones políticas (ej. aspectos de carácter administrativo y financiero, de responsabilidad política, cuota de género en la conformación de la lista, etc.).

### (B) CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL CAMPESINA CEC

(48) **Acto legislativo.** Mediante acto legislativo se crea una **Circunscripción Electoral Campesina, CEC, de carácter permanente o temporal en la Cámara de Representantes.**

El número de curules se puede definir de acuerdo a los criterios de territorialidad establecidos por las zonas de reserva campesina.

(49) **Condiciones de acceso.** Las condiciones de acceso, que establecen entre otros la calidad de los candidatos, la definición del territorio, las inhabilidades e incompatibilidades, se pueden desarrollar mediante acto legislativo o ley estatutaria que desarrolle este acto legislativo (48).

(50) **Calidades de los candidatos.** Los candidatos que participen por esta circunscripción podrían atender a manera de ejemplo, y entre otros criterios, la definición de campesino de la Declaración Internacional de los Derechos de los Campesinos (Consejo de Derechos Humanos ONU, 2012); domicilio, negocios o empleo en zonas de reserva campesina.

(51) **Inscripción de candidatos.** En estas circunscripciones solamente se podrían inscribir listas de partidos y movimientos políticos que hubiesen obtenido su personería jurídica con fundamento en un régimen excepcional que se prevea por ley para tales efectos, o por organizaciones sociales integradas por miembros de dichas comunidades, reconocidas por el Ministerio del Interior o la entidad que se designe.

(52) **Personería jurídica.** Al obtener al menos una curul en el Congreso se le reconocería la personería jurídica a la organización política, de acuerdo a lo establecido en el artículo 108 de la CP

(53) En los demás aspectos, se regirán por la normatividad vigente.



### 3. Participación en las elecciones nacionales - partido político nace con personería jurídica

#### Cuadro resumen

Acto legislativo
<p>El Congreso mediante un acto legislativo puede establecer un párrafo transitorio en el que disponga que las organizaciones políticas que surjan del proceso de paz con las FARC se constituyan como partidos políticos con personería jurídica.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Trámite</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 8 debates en 2 periodos ordinarios y consecutivos</li><li>• No aplica mensaje de urgencia y sesiones conjuntas</li><li>• Control posterior de la Corte Constitucional</li><li>• <b>Mayoría</b> primer periodo aprobado mayoría simple</li><li>• Publicación del Gobierno</li><li>• Segundo periodo aprobado mayoría absoluta</li></ul> <p><b>Inscripción de las candidaturas:</b> El trámite de este acto legislativo debe estar culminado antes del 9 de diciembre de 2013 con el fin de no modificar el régimen actual de inscripción de candidaturas establecido por la Ley 1475 de 2011.</p> <p><b>Modificación del calendario electoral:</b> Previendo que no se va a terminar el trámite en la fecha señalada, desde el inicio del trámite se puede modificar la fecha de inscripción de las candidaturas del partido político que surja del proceso de paz.</p>
<p>El reconocimiento de la personería jurídica implica:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Reformar el artículo 108 CP señalando que a la organización política que surja del proceso de paz no se le aplicará el umbral de 3% en las elecciones a Congreso ni en las elecciones a corporaciones públicas.</li><li>2. La regla general es que la organización política en la campaña está sometida a las mismas condiciones que las otras organizaciones políticas con las siguientes excepciones:<ol style="list-style-type: none"><li>a. Periodos por los cuales se aplicarían las excepciones al régimen constitucional de personería jurídica.</li><li>b. Financiación total estatal para ejercer un mayor control en los recursos que invierten.</li></ol></li><li>3. Consecuencias de la personería jurídica:<ol style="list-style-type: none"><li>a. Presentar candidatos a las elecciones de Presidente de la República y las elecciones a nivel territorial.</li><li>b. Financiación parcial del Estado en los gastos de funcionamiento y las campañas.</li><li>c. Obligaciones: Porcentaje, destinación de los recursos, rendición de cuentas, cuota de género, pérdida de personería jurídica, etc.</li><li>d. Responsabilidad política: Cumplir especialmente lo referente a las sanciones por delitos cometidos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.</li></ol></li></ol>

**Requisitos**

**Acto legislativo**

**Trámite**

Dos periodos ordinarios y consecutivos.

*Primer periodo* (marzo 16 a junio 20)  
Aprobado por mayoría de los asistentes (mayoría simple)

*Publicación del Gobierno*

*Segundo periodo* ( julio 20 a diciembre 16)  
Mayoría de los miembros de cada Cámara (mayoría absoluta)

**Términos**

Radicación del proyecto de acto legislativo el 18 de marzo de 2013 con el fin de que su aprobación se efectuó antes el 9 de diciembre de 2013, para que la organización política pueda inscribir la lista al Congreso sin modificar el calendario electoral.

**Actos legislativos no aplica mensaje de urgencia**

En el trámite de los actos legislativos no son viables los mensajes de urgencia por parte del Ejecutivo ni las sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales, de acuerdo a lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencias C-222 de 1997 y C-1053 de 2005).

• **Acto legislativo**

(54) **Inscripción de candidaturas.** Para participar en las elecciones del 2014, el trámite del acto legislativo debe concluirse antes del 9 de diciembre de 2013, respetando los requisitos constitucionales de trámite en dos periodos ordinarios y consecutivos del Congreso, con el fin de no modificar el régimen actual de inscripción de candidaturas establecido por la Ley 1475 de 2011.

(55) **Modificación del calendario electoral.** En el evento en que el trámite mencionado no se haya finalizado en la fecha señalada y con el objetivo de permitir la inscripción de los candidatos del partido político resultante de la desmovilización para las elecciones de 2014, *el acto legislativo debería, desde el inicio de su trámite, establecer un nuevo plazo excepcional para la inscripción de estas candidaturas.*

(56) **Reconocimiento de personería jurídica.** El Congreso mediante un Acto Legislativo puede establecer un párrafo transitorio en el que disponga que las organizaciones políticas que surjan del proceso de paz con las FARC se constituyan como partidos políticos con personería jurídica.

Esta reforma constitucional implica modificar el artículo 108 de la Constitución (personería jurídica de los partidos y movimientos políticos) señalando que el umbral de 3% en las elecciones del Congreso no les aplica y tampoco se les exija este porcentaje en las elecciones de corporaciones públicas.

(57) **Excepciones al régimen general:** La organización política a la que se le hace entrega de la personería jurídica como parte de la negociación de la desmovilización participaría en las elecciones a Congreso y/o Presidencia de la República en las mismas condiciones que las demás organizaciones políticas, con las siguientes excepciones:

(58) **Excepciones al régimen general.** El acto legislativo debe precisar por cuántos periodos electorales se aplican las excepciones al régimen constitucional de personería jurídica.

(59) **Consecuencias de la personería jurídica.** Las consecuencias del reconocimiento de la personería jurídica para el partido político que surja de la desmovilización son (60-63):

(60) **Participación en elecciones presidenciales y regionales 2015.** El partido político que representa los intereses de los desmovilizados puede presentar candidatos a las elecciones a nivel nacional (Congreso y Presidente) y a nivel territorial (Asamblea, Concejo, Gobernador y Alcalde) como cualquier otro partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos.

(61) **Financiación parcial del Estado** en los gastos de funcionamiento y las campañas.

(62) **Obligaciones.** Respecto de porcentaje, destinación de los recursos, rendición de cuentas, topes de campaña. Igualmente, la organización política debe cumplir con los requisitos establecidos en la ley (Ley 130 de 1994 y Ley 1475 de 2011) sobre reconocimiento, pérdida de la personería jurídica, obligaciones de los partidos y movimientos políticos referentes a estatutos, postulación de candidatos, cuota de género en la conformación de las listas, registro de militantes, entre otros.

(63) **Responsabilidad política.** Especialmente por recursos de actividades ilícitas de personas que tengan bienes con procesos de extinción de dominio, acusadas o imputadas por delitos de narcotráfico, contra la administración pública, mecanismos de participación ciudadana y de lesa humanidad.

(64) **Financiación total estatal.** Otra opción puede ser otorgar financiación totalmente estatal para gastos de funcionamiento y campañas electorales, sometida a los mismos controles y obligaciones que tiene la financiación parcial estatal para los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que se mencionaron con anterioridad. Esto para ejercer un mayor control de los recursos que se invierten en estos partidos políticos y no existan dudas de la procedencia de los mismos.

Esta disposición transitoria se podría incluir en el artículo 109 de la Constitución; en consecuencia, se debe señalar en el acto legislativo como parágrafo transitorio.

## 4. Participación en las elecciones nacionales como minoría política

### Cuadro resumen

#### Curul de minorías políticas en la Cámara de Representantes

Participar en las elecciones con el objetivo de ocupar la curul de minorías políticas.

1. Personería jurídica: obtener representación en el Congreso.
2. Requisitos para ocupar la curul:
  - a. **Presentación de candidatos.** Presentar candidatos a la Cámara en mínimo 30% de las circunscripciones territoriales.
  - b. **No tener representantes en el Congreso.**
  - c. **Votación mayoritaria.** Su votación mayoritaria en un departamento no sea más que 70% de su votación en todo el país.
  - d. **Asignación de la curul.** La curul se asignará al partido o movimiento político que obtenga la mayor votación sumada en todo el país.
  - e. **Organización de la lista.** La lista a la cual se le asigne la curul se conformará con los primeros de la lista, ordenados de mayor a menor votación de las listas inscritas por el movimiento en todo el territorio.
3. Inhabilidades y responsabilidad política: Se debe respetar el régimen de inhabilidades para ser congresista y el régimen de responsabilidad política.
4. Normatividad electoral: cumplir con los parámetros de financiación, destinación de los recursos, publicidad, etc.

68

#### Acto legislativo

##### Trámite

- 8 debates en 2 periodos ordinarios y consecutivos
- No aplican mensaje de urgencia y sesiones conjuntas
- Control posterior de la Corte Constitucional
- **Mayoría** primer periodo aprobado mayoría simple
- Publicación del Gobierno
- Segundo periodo aprobado mayoría absoluta

Ampliar el número de curules para las minorías políticas en la Cámara de Representantes para permitir una mayor representatividad de las organizaciones con características de minorías políticas. Es necesario reformar el artículo 176 CP:

1. El número de curules debe ser determinado en las negociaciones teniendo en cuenta la conformación del Congreso y la posición de las organizaciones políticas minoritarias.
2. Excepciones al régimen de inhabilidades respetando el Marco Jurídico para la Paz y el marco internacional sobre los derechos de las víctimas.
3. Suspensión de la Ley 649 de 2001, artículo 1, en lo referente al número de curules para minorías políticas, por el término que determine el Congreso.

#### Ley estatutaria

##### Trámite

**Trámite en una sola legislatura (1° periodo 20-07 al 16-12; 2° periodo del 16-03 al 20-06)**

**Aprobación** mayoría absoluta de los miembros del Congreso (mayoría de los miembros de cada Cámara)

**Sí aplican el mensaje de urgencia y las sesiones conjuntas** (Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 2000)

**Revisión previa Corte Constitucional**

Una vez se amplíen las curules se debe expedir una ley estatutaria que determine los requisitos para ocupar estas curules.

**Requisitos.** Se pueden establecer condiciones menos exigentes con el objeto de favorecer a minorías políticas regionales y locales.

## Marco normativo vigente

- (65) En los últimos cuatro periodos del Congreso, la curul de minorías políticas fue ocupada en dos ocasiones, por Alianza Democrática en el periodo 2002-2006 y por Partido Verde en el periodo 2006-2010.
- (66) En las elecciones a Congreso de 2010 ninguna organización política o grupo significativo de ciudadanos logró cumplir los requisitos establecidos por la ley para ocupar esta curul, por lo que hoy está vacante.
- (67) Actualmente se encuentra para quinto debate el “Proyecto de Acto legislativo 116 de 2012 de Cámara de Representantes / Proyecto de Acto legislativo 12 de 2012 Senado” que tiene por objetivo la adición de otra curul para la representación de colombianos en el exterior, eliminando la curul para minorías políticas.
- (68) Jurisprudencia. La Corte Constitucional (Sentencia C-169 de 2001) en el análisis de constitucionalidad de la ley mencionada manifestó que los requisitos exigidos para ocupar la curul por minoría política establecen el apoyo ciudadano como criterio para definir quiénes serán los beneficiados de la curul, ya que se busca evitar que se confunda a las minorías, de alcance nacional, con otros movimientos de alcance netamente regional o departamental.
- (69) Por otro lado, señaló que “junto con los partidos y movimientos políticos [...] también pueden aspirar a ocupar la curul en cuestión los representantes de movimientos sociales y de los grupos significativos de ciudadanos, siempre y cuando cumplan con los requisitos que el mismo artículo consagra”. (Sentencia C-169 de 2001)

## Ruta jurídica sin reformas

- (70) **Curul de minorías políticas.** El movimiento político que represente los intereses de los desmovilizados de las FARC puede optar por participar en las elecciones del Congreso por la curul de la circunscripción especial para minorías políticas en la Cámara de Representantes establecida en el artículo 176 de la Constitución.
- (71) La Constitución en el artículo 108 exceptúa del régimen general de reconocimiento personería jurídica de los partidos y movimientos políticos<sup>4</sup> a la circunscripción especial de minoría política, estableciendo como única condición obtener representación en el Congreso. Asimismo, señala que una ley estatutaria diseñaría el régimen excepcional para acceder a esta curul.
- (72) **Requisitos para ocupar la curul de minorías políticas.** La organización política que se presente a las elecciones y quiera ocupar la curul, debe cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 649 de 2001 que consisten en:
- **Presentación de candidatos.** Presentar candidatos a la Cámara en mínimo 30% de las circunscripciones territoriales.
  - **No tener representantes en el Congreso.**
  - **Votación mayoritaria.** Su votación mayoritaria en un departamento no sea más que 70% de su votación en todo el país.

<sup>4</sup> Artículo 108 CP: “El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso”.

- **Asignación de la curul.** La curul se asignará al partido o movimiento político que obtenga la mayor votación sumada en todo el país.
  - **Organización de la lista.** La lista a la cual se le asigne la curul se conformará con los primeros de la lista, ordenados de mayor a menor votación de las listas inscritas por el movimiento en todo el territorio.
- (73) **Inhabilidades.** La organización política que represente los intereses de los desmovilizados de las FARC debe considerar que los candidatos que inscriba deben cumplir con **el régimen de inhabilidades** para ser congresista establecido en la

Constitución y la ley, so pena de ser revocada la inscripción de la lista o del candidato o incurrir en una causal de pérdida de investidura. Asimismo, la organización sería objeto de sanciones por parte del Consejo Nacional Electoral por incurrir en las faltas de responsabilidad política dispuestas en la Ley 1475 de 2011.

- (74) Esta organización debe cumplir con los parámetros establecidos por la legislación para todas las organizaciones que participen en las elecciones del Congreso, respecto de financiación, destinación de los recursos, publicidad, entre otros.

## Ruta jurídica con reformas

### Requisitos

- **Acto legislativo para curul de minorías políticas**

### Trámite

Dos periodos ordinarios y consecutivos.

#### *Primer periodo*

Aprobado por mayoría de los asistentes (mayoría simple)

#### *Publicación del Gobierno*

#### *Segundo periodo*

Mayoría de los miembros de cada Cámara (mayoría absoluta)

### Términos

Radicación del proyecto de acto legislativo el 18 de marzo de 2013 con el fin de que su aprobación se efectuó antes el 9 de diciembre de 2013, para que la organización política pueda inscribir la lista al Congreso sin modificar el calendario electoral.

### Consulta previa

Es posible que se necesite una consulta previa con las comunidades indígenas y afrodescendientes puesto que al modificarse el número de curules para las minorías políticas se puede ver afectada directamente la representación de las comunidades étnicas en el Congreso.

### Actos legislativos no aplica mensaje de urgencia

La Corte Constitucional en su jurisprudencia (Sentencia C-222 de 1997 y C-1053 de 2005) ha manifestado que en el trámite de actos legislativos no es aplicable el mensaje de urgencia por parte del Presidente de la República, ni las sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales.

(75) **Acto Legislativo que aumente el número de curules.** Considerando que la ley contempla sólo una curul para las minorías políticas en la Cámara de Representantes, es posible que se requiera ampliar el número de las mismas para permitir una mayor representatividad de organizaciones con características de minorías políticas.

(76) Por lo anterior, es posible que por medio de un acto legislativo, se debe determinar si es de manera permanente o con **disposiciones transitorias**, que aumenten el número de curules asignadas a estas minorías, para lo cual es necesario reformar el artículo 176, la cantidad debe ser determinada en las negociaciones entre el Gobierno y el grupo guerrillero, teniendo en cuenta el impacto en la conformación del Congreso y la posición de las organizaciones políticas minoritarias.

(77) **Inhabilidades.** Se deben exceptuar del régimen de inhabilidades para ser congresista a los candidatos de la lista que puedan estar incurso en una inhabilidad, respetando los parámetros establecidos por el Marco Jurídico para la Paz sobre delitos de lesa humanidad y el marco internacional respecto de los derechos de las víctimas.

• **Ley Estatutaria**

**Trámite**

**Una sola Legislatura (primer periodo de sesiones 20 de julio al 16 de diciembre; segundo periodo del 16 de marzo al 20 de junio)**

No es posible que en el periodo de sesiones del Congreso que inicia el 18 de marzo de 2013 puesto que hace parte de la legislatura que empezó el 20 de julio de 2012.

**Aprobación**

Mayoría absoluta de los miembros del Congreso (mayoría de los miembros de cada Cámara)

**Revisión previa Corte Constitucional**

El procedimiento al interior de la Corte (Decreto 2067 de 1991) para la revisión de constitucionalidad de una ley está aproximadamente en 125 días. No obstante, la Corte no se ha caracterizado por cumplir estrictamente estos términos.

**Mensaje de urgencia y sesiones conjuntas**

La Corte Constitucional mediante sentencia C-393 del 6 de abril de 2000 (MP José Gregorio Hernández Galindo), avaló el mensaje de urgencia en el trámite de proyectos de ley estatutaria.

**Consulta previa**

El proyecto de acto legislativo antes de ser sometido al trámite del Congreso podría requerir de consulta a las comunidades indígenas y afrodescendientes ya que al modificarse el número de curules de las minorías políticas su representatividad se puede ver afectada.

Además, surgen tensiones referentes a la constitucionalidad de ampliar las curules para esta minoría pero no para las comunidades étnicas que participaron en la Constituyente.

(78) **Suspensión ley.** Esta reforma constitucional debe precisar que lo dispuesto por la Ley 649 de 2001 en el artículo 1 sobre el número de curules para minorías políticas se suspende, por el término que determine el Congreso, en el evento que la modificación constitucional sea transitoria.

(79) **Ley estatutaria.** Una vez se amplíen las curules por minorías políticas se debe expedir una nueva ley estatutaria que determine requisitos para ocupar esta curul.

(80) **Requisitos para ocupar la curul de minorías políticas.** Se pueden establecer condiciones menos exigentes, con el objeto de favorecer a minorías políticas regionales y locales, pues las actuales han generado una alta dificultad para que ésta pueda ser ocupada. Actualmente dicha curul está vacante por no haberse cumplido los requisitos anteriormente mencionados ver (66).

(81) **Demanda.** Se puede presentar una demanda de constitucionalidad ante la Corte, si el número de curules creadas para minorías políticas es mayor a las de otras circunscripciones, por violación de la representatividad de las comunidades étnicas.



## 5. Incorporarse a los partidos y movimientos políticos existentes

### Cuadro resumen

Los desmovilizados de las FARC que deseen participar en las elecciones al Congreso de 2014 podrían incorporarse a los partidos o movimientos políticos existentes.

Se deben respetar las siguientes condiciones:

1. Marco Jurídico para la paz: No pueden participar en política las personas que hayan sido condenadas o seleccionadas por crímenes de lesa humanidad o genocidio cometidos de manera sistemática.
2. Régimen de inhabilidades de los congresistas.
3. Normatividad sobre financiación y responsabilidad política.

#### Acto legislativo

##### Trámite

- 8 debates en 2 periodos ordinarios y consecutivos
- No aplican mensaje de urgencia y sesiones conjuntas
- Control posterior de la Corte Constitucional
- **Mayoría** primer periodo aprobado mayoría simple
- Publicación del Gobierno
- Segundo periodo aprobado mayoría absoluta

Permitir que no se apliquen algunas inhabilidades para los desmovilizados

#### Ley estatutaria

Se debe tramitar ante el Congreso una ley estatutaria que determine los requisitos para presentarse a la Circunscripción Electoral Especial para la Paz o Campesina.

**Trámite en una sola legislatura (1° periodo 20-07 al 16-12 y 2° periodo del 16-03 al 20-06)**

**Aprobación** mayoría absoluta de los miembros del Congreso (mayoría de los miembros de cada Cámara)

**Sí aplican el mensaje de urgencia y sesiones conjuntas** (Corte Constitucional C-393/2000)

**Revisión previa de Corte Constitucional**

1. Establecer incentivos para los partidos o movimiento políticos que acojan a cada persona desmovilizada

## Ruta jurídica sin reformas

- (82) Los desmovilizados de las FARC que deseen participar en las elecciones al Congreso de 2014 podrían incorporarse a los partidos o movimientos políticos existentes..
- (83) Marco Jurídico para la Paz. Esta ruta jurídica implica que quienes deseen postularse como directivos y/o candidatos de los partidos y movimientos existentes serán aquellos que no estén condenados ni seleccionados por delitos de lesa humanidad, de acuerdo a lo establecido por el Marco Jurídico para la paz.
- (84) Inhabilidades e incompatibilidades. Los que incluyan a desmovilizados en sus listas al Congreso, deben respetar el régimen constitucional y legal de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas.
- (85) Financiación y responsabilidad política. Los candidatos deben acatar las normas sobre financiación y de responsabilidad política establecidas en la Ley 1475 de 2011, así como las sanciones por faltas como condenas por delitos contra los mecanismos de participación ciudadana, contra la administración pública, actos de corrupción o relacionados con actividades del narcotráfico.

## Ruta jurídica con reformas

74

### Requisitos

#### • Acto legislativo

### Trámite

Dos periodos ordinarios y consecutivos (marzo 16 a junio 20 y julio 20 a diciembre 16)

#### *Primer periodo*

Aprobado por mayoría de los asistentes (mayoría simple)

#### *Publicación del Gobierno*

#### *Segundo periodo*

Mayoría de los miembros de cada Cámara (mayoría absoluta)

#### **Actos legislativos no aplica mensaje de urgencia**

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha manifestado que en el trámite de actos legislativos no es aplicable el mensaje de urgencia por parte del Presidente de la República, ni las sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales.

(86) **Acto legislativo.** Otra posibilidad es permitir mediante un acto legislativo que no se apliquen algunas inhabilidades para los desmovilizados, por ejemplo, las relacionadas con hechos o circunstancias vinculadas con el ejercicio de su actividad guerrillera, tales como las sentencias condenatorias por vínculos con grupos armados ilegales (artículo 107 CP), las condenas en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad que no sean por delitos políticos o culposos (numeral 1 del artículo 179), entre otras inhabilidades.

(87) **Excepción al régimen de responsabilidad política.** No se impongan las sanciones a la organización política que represente intereses tales como la revocatoria de la inscripción o la pérdida de personería jurídica, por inscribir candidatos que posteriormente son o no elegidos incurso en las inhabilidades mencionadas.

- **Ley estatutaria**

**Aprobación**

Mayoría absoluta de los miembros del Congreso (mayoría de los miembros de cada Cámara)

**Trámite en una sola legislatura**

Primer periodo de sesiones del 20 de julio al 16 de diciembre:  
segundo periodo del 16 de marzo al 20 de junio

No es posible en el periodo de sesiones del Congreso que inicia el 18 de marzo de 2013 puesto que hace parte de la legislatura que empezó el 20 de julio de 2012.

**Mensaje de urgencia y sesiones conjuntas**

La Corte Constitucional (Sentencia C-393 de 2000) avaló el mensaje de urgencia en el trámite de proyectos de ley estatutaria.

**Revisión previa Corte Constitucional**

El procedimiento al interior de la Corte (Decreto 2067 de 1991) para la revisión de constitucionalidad de una ley está aproximadamente en 125 días. No obstante, la Corte no se ha caracterizado por cumplir estrictamente estos términos.

**Tema**

**Incentivos partidos o movimientos**

Se complementa la Ley 1475 de 2011 para que se den incentivos a las organizaciones políticas que acojan a las personas desmovilizadas, con porcentaje en la financiación estatal para el funcionamiento.

(88) **Ley estatutaria.** Por otro lado, se puede por medio de una ley estatutaria, que complementa la Ley 1475 de 2011, establecer incentivos para los partidos o movimientos que acojan a las personas desmovilizadas, verbigracia, un porcentaje de financiación estatal por cada persona desmovilizada elegida en una corporación pública o la obligación de destinar los recursos para la formación y capacitación política electoral para la inclusión efectiva de estas personas.

## 6. Participación en las elecciones nacionales como grupo significativo de ciudadanos

### Cuadro resumen

#### Legislación vigente

##### Requisitos

1. Constituir un comité promotor antes de la recolección de firmas, integrado por 3 ciudadanos.
2. Registro ante la autoridad electoral correspondiente (Registraduría).
3. Formularios de recolección de firmas. Solicitar formularios para la recolección de firmas. Figurar nombre promotores y de los que integran la lista.
4. Inicio de inscripción del comité promotor.
5. Cierre de inscripción del comité promotor: 9/11/13.
6. Recolección de firmas. Número ciudadanos aptos para votar circunscripción electoral / Número de curules o cargos a proveer. No más de 50.000 firmas.
7. Inscribir lista ante la Registraduría (68).

76

#### Ley estatutaria

##### Trámite

Se debe tramitar ante el Congreso una ley estatutaria que determine los requisitos para presentarse a la Circunscripción Electoral Especial para la Paz o Campesina.

**Trámite en una sola legislatura (1° periodo 20-07 al 16-12 y 2° periodo del 16-03 al 20-06)**

**Aprobación** mayoría absoluta de los miembros del Congreso (mayoría de los miembros de cada Cámara)

**Sí aplican el mensaje de urgencia y sesiones conjuntas** (Corte Constitucional C-393/2000)

**Revisión previa de Corte Constitucional**

1. Permitir que el grupo significativo de ciudadanos inscriba su lista al Senado o la Cámara sin recoger firmas, como una excepción a la Ley 130 de 1994.
2. La Corte Constitucional puede declarar inexecutable esta ley estatutaria por violación del principio de igualdad.
3. La opción podría ser que en las elecciones a ningún grupo significativo de ciudadanos se les exijan las firmas o el número de éstas sea menor a 50.000.

## Ruta jurídica sin reformas

- (89) **Participación en las elecciones como grupo significativo de ciudadanos. Legislación vigente.** Las personas que quieran participar en las elecciones al Congreso representando la posición política de las FARC, que no deseen estar vinculadas a las organizaciones políticas tradicionales, pueden presentar sus candidatos como grupo significativo de ciudadanos, de acuerdo a los parámetros establecidos por la legislación vigente (Ley 130 de 1994 y Ley 1475 de 2011).
- (90) **Requisitos.** El grupo significativo de ciudadanos que quiera presentar candidatos al Congreso debe:
- (91) **Constituir un comité promotor antes de la recolección de firmas.** Integrado por 3 ciudadanos.
- (92) **Registro.** Se registra ante la autoridad electoral correspondiente (Registraduría).
- (93) **Formularios de recolección de firmas.** Solicitar los formularios para la recolección de firmas de apoyo. En estos deben figurar el nombre de los promotores y de los que conforman la lista.
- (94) **Inicio de inscripción del comité promotor.** La ley no determina una fecha para el inicio de la recolección de apoyos para conformar lista al Congreso.
- (95) **Cierre de inscripción del comité promotor.** Sábado 9 de noviembre de 2013.

- (96) **Recolección de firmas** de apoyo a la lista equivalente a **20%** del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar en la respectiva circunscripción electoral entre el número de curules o cargos a proveer. **No se pueden exigir más de 50.000 firmas.**
- (97) **Inscribir la lista ante la Registraduría.** Presentar el número de firmas requeridas. Otorgar una póliza de seriedad de la candidatura fijada por el Consejo Nacional Electoral, que se hará efectiva si la lista no obtiene la votación requerida para tener derecho a la reposición de votos<sup>5</sup>. No puede ser superior al 1% del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el 2013.
- (98) **La Resolución 1140 de 2009** del Consejo Nacional Electoral para las elecciones al Congreso del 14 de marzo de 2010 fijó el valor de esta póliza para Senado en **390** salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) y para Cámara de Representantes entre **300 y 50 SMLMV** dependiendo del censo y la circunscripción por la cual se inscriba la lista.
- (99) El grupo significativo de ciudadanos que se inscriba tendrá los mismos beneficios y obligaciones de otro grupo de igual categoría consagrado en la normatividad electoral.

<sup>5</sup> Ley 1475 de 2011, artículo 21: “Los partidos y movimientos políticos y **grupos de ciudadanos** que inscriban candidatos, **tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales**, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación: **En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal cuando la lista obtenga cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación**”.

## Ruta jurídica con reformas

### Requisitos

#### •Ley estatutaria

#### Trámite en una sola legislatura

Primer periodo de sesiones del 20 de julio al 16 de diciembre;- segundo periodo del 16 de marzo al 20 de junio

#### Aprobación

Mayoría absoluta de los miembros del Congreso (mayoría de los miembros de cada Cámara)

**No es posible en el periodo de sesiones del Congreso que inicia el 18 de marzo de 2013 puesto que hace parte de la legislatura que empezó el 20 de julio de 2012.**

#### Revisión previa Corte Constitucional

El procedimiento al interior de la Corte (Decreto 2067 de 1991) para la revisión de constitucionalidad de una ley está aproximadamente en 125 días. No obstante, la Corte no se ha caracterizado por cumplir estrictamente estos términos.

#### Mensaje de urgencia y sesiones conjuntas

La Corte Constitucional (Sentencia C-393 de 2000) avaló el mensaje de urgencia en el trámite de proyectos de ley estatutaria.

#### Tema

#### Excepción de la recolección de firmas

No se le exija la recolección de firmas para inscribir sus listas a Senado y Cámara al grupo significativo de ciudadanos, que se presente a las elecciones de marzo de 2014 por los desmovilizados de las FARC.

(100) **Ley estatutaria.** No obstante se podría mediante ley estatutaria permitir que este grupo significativo de ciudadanos inscriba su lista al Senado o la Cámara sin recoger las firmas, como una excepción a lo regulado por la Ley 130 de 1994.

(101) **Revisión constitucional.** La Corte Constitucional puede declarar inexecutable esta ley estatutaria, por violación del principio de igualdad. Por lo tanto, la opción podría ser que en las elecciones a ningún grupo significativo de ciudadanos se le exijan las firmas o que su número sea menor a 50.000.

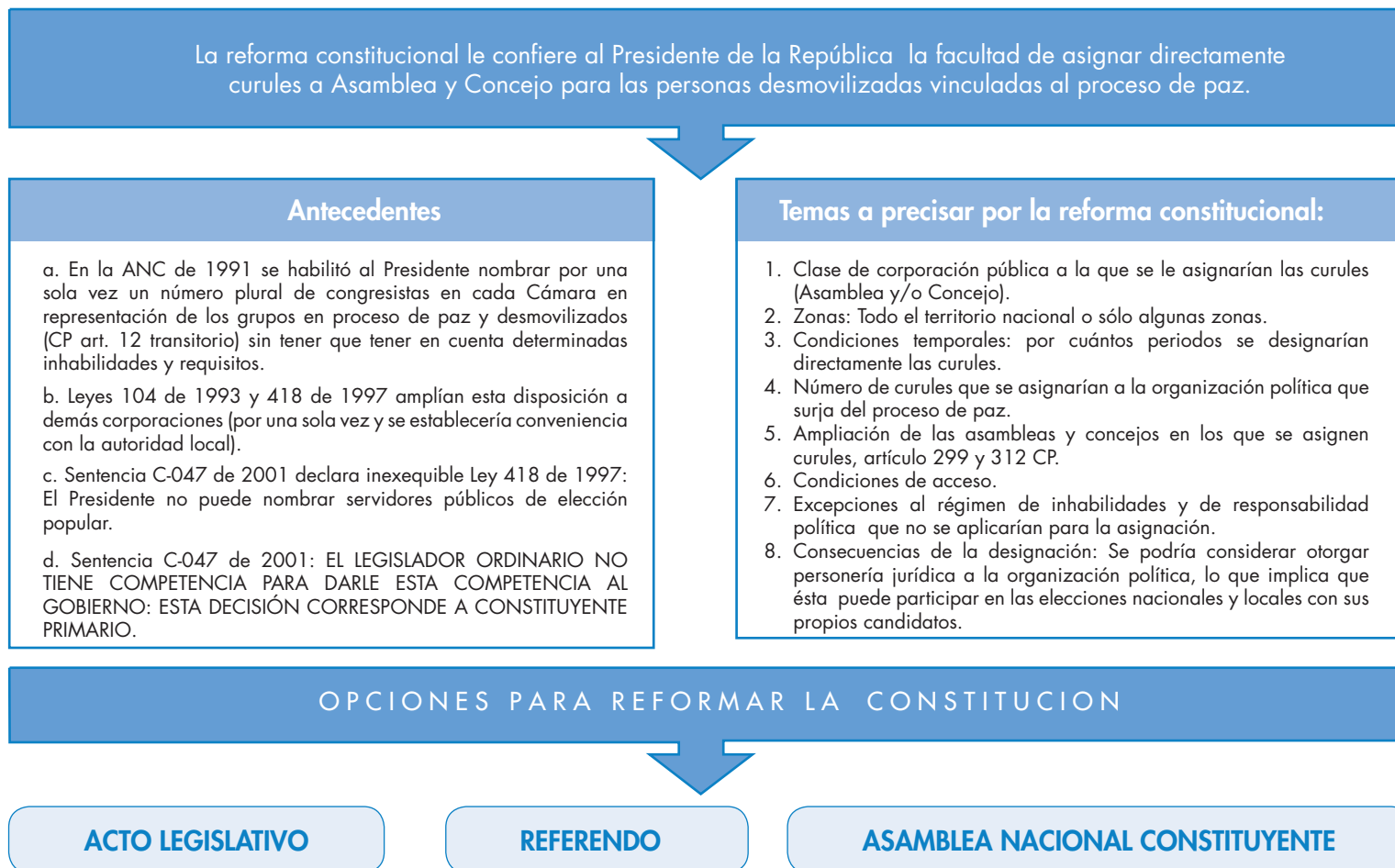
## II. Participación política a nivel territorial

### Corporaciones públicas

- Las rutas jurídicas que se implementen en las elecciones de autoridades locales dependen de las opciones para la participación política elegidas para Congreso, ya que en la mayoría de los escenarios se le otorga personería jurídica a la organización política resultante de la negociación de paz con las FARC, por lo que estaría habilitada para presentar candidatos a las elecciones territoriales.

Parte II

#### 1. Asignación directa de curules por el Presidente de la República



# VIABILIDAD JURÍDICA

## ACTO LEGISLATIVO (AL)

## REFERENDO CONSTITUCIONAL (RC)

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (ANC)

**C-170 de 2012**  
El RC no es un mecanismo por el cual se exprese el poder del constituyente primario, ya que es una manifestación del constituyente derivado.

**C-041 de 2001**  
**Solo constituyente primario puede otorgar facultad al Presidente para nombrar serv. públicos en cargos elección popular.**

**Problemas de constitucionalidad**  
Se podría presentar una DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD POR SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN  
Esta demanda tendría que resolverse en el marco de la tensión entre principio democrático y Paz

**C-397 de 2010**  
El referendo constitucional no es un mecanismo por el cual se exprese el poder de constituyente primario, ya que es una manifestación del constituyente derivado "y ni siquiera la intervención del electorado para votar la propuesta, después de haber sido tramitada en el Congreso y revisada por la Corte Constitucional, tiene la fuerza jurídica suficiente para transformar el referendo en acto constituyente fundacional, primario u originario".

**Problemas de constitucionalidad**  
**Cabe demanda de constitucionalidad por afectación de los pilares fundamentales de la Constitución**

**C-047 de 2001**  
Solo constituyente primario puede otorgar facultad al Presidente para nombrar serv. públicos en cargos elección popular.

**C-153 de 2007**  
La sustitución de la Constitución sólo puede ser legítima si es aprobada por el poder constituyente primario o por una Asamblea Constituyente especialmente elegida para ello

**Problemas de constitucionalidad**  
**Cabe demanda de constitucionalidad por no cumplir con el procedimiento establecido en la Constitución.**

El artículo 379 de la Constitución Política establece que la acción inconstitucionalidad en contra de estas formas de reformas constitucionales procede sólo dentro del año siguiente a su promulgación.

Decreto presidencial que designa las curules

Control judicial: el decreto que designe las curules está sometido al control del Consejo de Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-1191-08).



## Contexto

- **Constitución**

- (1) La Constitución de 1991 en el artículo 12 transitorio dispone que “con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros que se encuentran vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del **Gobierno**, este podrá [...] nombrar directamente por **una sola vez**, un número plural de congresistas en cada Cámara en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados”.
- (2) El número de las curules será establecido por el Gobierno nacional, según valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los senadores y representantes a que se refiere este artículo serán convenidos entre el Gobierno y los grupos guerrilleros y **su designación corresponderá al Presidente de la República**.
- (3) Para los efectos previstos en este artículo, **el Gobierno podría no tener en cuenta determinados inhabilidades y requisitos necesarios para ser congresista**.

- **Desarrollo legal**

- (4) Esta disposición constitucional fue desarrollada por la **Ley 104 de 1993**. En el artículo 15 amplió la asignación de curules del Congreso de la República a las demás corporaciones públicas de elección popular. Asimismo, esta ley dispuso que el Gobierno podía consultar con las autoridades territoriales la conveniencia de los nombramientos en estas corporaciones.
- (5) Posteriormente, la **Ley 418 de 1997** continuó con el desarrollo del artículo 12 transitorio. *En el artículo 9 el legislador extendió la designación de las curules en corporaciones públicas, a toda organización armada al margen de la ley, que el Gobierno le reconociera el carácter político y que esté vinculada a*

*un proceso de paz. Esta designación se efectuaría por una sola vez para cada organización y la consulta del Gobierno sobre la conveniencia de estos nombramientos la efectuaría al Congreso, al Gobernador o Alcalde y a la Asamblea o Concejo respectivo. El concepto negativo obligaba al Gobierno.*

- **Sentencia Corte Constitucional**

- (6) **El artículo 9 de la Ley 418 de 1997 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-047 de 2001**, en la cual manifestó que no se puede facultar al Presidente de la República “para nombrar servidores públicos en cargos de elección popular, pues esa decisión corresponde al constituyente primario, quien, de considerarlo pertinente, puede reformar el texto constitucional en ese sentido”.
- (7) **Competencia del Gobierno para asignación directa de curules.** La Corte expresó que el legislador ordinario no tiene la competencia para darle esta facultad al Gobierno, ya que está vulnerando la relación entre la representación política y la elección popular, puesto que sólo pueden ser considerados representantes en los cargos de elección popular, las personas que son elegidas mediante el voto. Asimismo, señaló que la designación altera el número preciso, establecido en la Constitución, de servidores públicos que ejercen sus funciones en las corporaciones públicas.
- (8) En consecuencia, las leyes (548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010) que prorrogaban la vigencia de esta ley no regularon la participación política de grupos guerrilleros vinculados a los procesos de paz.

**Requisitos**  
**A. Acto Legislativo**  
**Tramite**

Dos periodos ordinarios y consecutivos  
(de marzo 16 a junio 20 y de julio 20 a  
diciembre 16)

*Primer Periodo*

Aprobado por mayoría de los asistentes (Mayoría simple)

*Publicación del Gobierno*

*Segundo Periodo*

Mayoría de los miembros de cada Cámara  
(Mayoría absoluta)

**Actos legislativos no aplica mensaje de urgencia**

La Corte Constitucional (sentencias C-222 de 1997 y C-1053 de 2005) en su jurisprudencia ha manifestado que en el trámite de actos legislativos no es aplicable el mensaje de urgencia por parte del Presidente de la República, ni las sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales.

**Decreto presidencial**

El Presidente de la República mediante un decreto designaría las personas que ocuparían las curules tanto en Senado como en Cámara de Representantes y a ellas no se les aplicaría el régimen de inhabilidades.

**Control judicial**

Al ser un decreto está sometido al control de la jurisdicción contencioso administrativa por parte del Consejo de Estado.

(9) Reforma de la Constitución Política con el fin de permitirle nuevamente al Presidente de la República la asignación directa de curules a la Asamblea para las personas desmovilizadas vinculadas al proceso de paz. Las opciones para reformar la Constitución son:

- A. Acto Legislativo
- B. Referendo Constitucional
- C. Asamblea Nacional Constituyente.

**A. Acto Legislativo**

(10) Una opción para permitir la participación de las FARC en las elecciones territoriales de cuerpos colegiados (Asamblea y Concejo), puede ser por medio de un acto legislativo que con un párrafo transitorio permita que el Presidente de la República designe directamente curules a Asamblea y Concejo, replicando el modelo establecido en el artículo transitorio número 12.

(11) **Zonas y cantidad de curules.** Las determinaciones acerca de las zonas (todo el territorio o sólo algunas zonas) el tiempo (un solo periodo o varios) y la cantidad de las curules podrían ser decididas en las negociaciones entre el Gobierno y las FARC. La decisión final la tiene el Congreso de la República.

(12) **Ampliación de asambleas y concejos.** Se ampliaría temporalmente el número de curules en asambleas y concejos en los que se defina se hará la asignación de las nuevas curules para la organización política producto de la desmovilización. Esta ampliación del número de curules se efectúa a fin de no afectar la representación política de los partidos políticos que participan en los comicios electorales.

(13) **Modificación constitucional.** Lo mencionado implica que en el acto legislativo se modifique el tamaño de las asambleas y los concejos en los que van a ocupar las curules nuevas, consagrado en los artículos constitucionales 299 y 312. Este último establece que el número de concejales en cada municipio lo determinará la ley de acuerdo a la población, que se encuentra desarrollado en la Ley 136 de 1994 en el artículo 22, por lo tanto, el acto legislativo sólo puede hacer una referencia general sobre este tema<sup>6</sup>.

(14) **Condiciones de acceso y excepciones al régimen constitucional de inhabilidades y responsabilidad política.** Para la designación de las personas a ocupar las curules anteriormente mencionadas, es necesario tener en cuenta la existencia del Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades para Concejales y Diputados.

Para la realización de excepciones a estos regímenes se deben tener en cuenta las consideraciones que se presentan de los numerales 16 y 17.

<sup>6</sup> Estos parámetros deben tener en cuenta que si se designan curules para todas las asambleas (32) y todos los concejos (1.104), serían alrededor de 1.136 las personas necesarias para ocuparlas y todas ellas deben cumplir con las calidades para ser diputado y concejal y no estar incursas en una inhabilidad.

(15) **Inhabilidades.** Relacionadas con hechos o circunstancias vinculados con el ejercicio de su actividad guerrillera, tales como las sentencias condenatorias por vínculos con grupos armados ilegales (artículo 107 CP), las condenas en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad que no sean por delitos políticos o culposos (numeral 1 del artículo 179), entre otras inhabilidades.

(16) **Excepciones a la responsabilidad política.** No se aplicarían sanciones de responsabilidad política cuando quienes sean designados como concejales y diputados hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo con sentencia ejecutoriada por delitos relacionados con grupos armados ilegales

Lo anterior implica una excepción al artículo 107 de la Constitución mediante artículo transitorio.

(17) **Marco Jurídico para la paz.** Lo anterior respetando lo señalado por el Marco Jurídico para la Paz sobre la prohibición de participación en política de las personas condenadas o seleccionadas por delitos de lesa humanidad y los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia. En los demás casos, se tiene que aplicar estrictamente el régimen de inhabilidades para estos funcionarios de elección popular.

(18) **Personería jurídica.** En los Acuerdos de Paz se definiría el otorgamiento o no de la personería jurídica. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la personería jurídica brinda garantías para su funcionamiento y participación electoral pues implica el acceso a la financiación estatal y a los medios de comunicación, al tiempo que establece obligaciones administrativas, financieras y de responsabilidad política.

(19) **Control judicial.** El decreto que designe las curules está sometido al control del Consejo de Estado.

#### POSIBILIDAD JURÍDICA

(20) **Poder de reforma del Congreso mediante acto legislativo.** La Corte Constitucional (Sentencia C-170 de 2012) ha manifestado que el Congreso es constituyente derivado, por lo cual en el control judicial que realiza sobre las reformas constitucionales considera si tiene o no la competencia. Excede sus competencias cuando “so pretexto de “reformular”, “revisar” o “modificar” la Constitución, el Congreso de la República, actuando como órgano constituido o derivado, la “subvierte”, “destruye”, “sustituye” o “reemplaza” por otra completamente distinta”.

(21) Ante una eventual demanda de constitucionalidad del acto legislativo es posible que se plantee una sustitución del principio democrático de la Constitución, debido a la no elección por voto popular de la organización que surja del proceso de paz. No obstante, la tensión que se presentaría entre este principio y la paz debe ser analizada cuidadosamente por la Corte Constitucional, considerando que fue la misma Constitución la que planteó la asignación directa de curules.

## B. REFERENDO CONSTITUCIONAL

Ley que convoca a referendo por iniciativa gubernamental.

### Trámite

Cuatro debates en un periodo legislativo (mismo procedimiento de una ley ordinaria)

### Mayoría

Aprobación de la mayoría de los miembros de cada Cámara (mayoría absoluta)

### Mensaje de urgencia y sesiones conjuntas

En este punto se debe tener en cuenta que en el trámite de la ley que convoca a referendo son posibles el mensaje de urgencia y el debate conjunto en las comisiones permanentes en ambas Cámaras (Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003).

### Control previo

Corte Constitucional revisa la constitucionalidad de la ley que convoca al referendo antes del pronunciamiento popular. La revisión sólo es por vicios de forma en su trámite ante el Congreso (cinco meses para el trámite de revisión).

### Decreto presidencial

Una vez la Corte profiere el fallo de constitucionalidad, el Gobierno convoca a referendo, fijando fecha de votación dentro de los seis meses siguientes, sin que pueda coincidir la votación con otro acto electoral.

### Aprobado el referendo de reforma constitucional

- En la votación participa más de la cuarta parte del censo electoral.
- La mitad más uno de los votantes vota afirmativamente.

(22) Igualmente, la Corte debe tener en cuenta su jurisprudencia, en especial la sentencia C-047 de 2001 (ver párrafos 6, 7 y 8) en la que manifestó que sólo el **CONSTITUYENTE PRIMARIO** (PUEBLO) puede reformar la Constitución para facultar al Presidente en la designación directa de curules para desmovilizados de grupos armados vinculados a procesos de paz.

## B. REFERENDO CONSTITUCIONAL

(23) Por lo anterior, las rutas jurídicas que debe implementar el Gobierno son un *referendo constitucional aprobatorio* de un artículo transitorio de las mismas características que el artículo 12 transitorio aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, considerando las observaciones sobre condiciones temporales, clase de corporación pública, negociaciones de paz, condiciones de acceso a las curules y consecuencias de la designación (ver párrafos 11 a 19).

(24) **Poder de reforma mediante referendo.** La Corte Constitucional (sentencias C-141 de 2010, C-397 de 2010 y C-180 de 2007) ha manifestado que el referendo constitucional no es un mecanismo por el cual se exprese el poder del constituyente primario, ya que es una manifestación del constituyente derivado “y ni siquiera la intervención del electorado para votar la propuesta, después de haber sido tramitada en el Congreso y revisada por la Corte Constitucional, tiene la fuerza jurídica suficiente para transformar el referendo en acto constituyente fundacional, primario u originario”.

(25) En consecuencia, el *referendo constitucional* al ser una expresión de poder constituido, “no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no sólo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia” (Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003).

(26) **Pilares fundamentales de la Constitución.** Esta competencia está delimitada por los pilares fundamentales de la Constitución que la Corte Constitucional (Sentencia C-170 de 2012) ha señalado, sin ser una lista taxativa: “(i) el principio de Estado de Derecho y la prohibición de normas ad-hoc de contenido puramente plebiscitario; (ii) la forma de Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana; (iii) el principio democrático y de supremacía constitucional; (iv) los principios de igualdad y mérito en el acceso a la carrera administrativa; (v) los principios de democracia participativa y de soberanía popular; (v) la separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y la regla de alternancia en el ejercicio del poder”.

El resultado será certificado por el Registrador. A los ocho días siguientes, el Presidente sancionará la reforma constitucional aprobada mediante referendo.

#### Control previo

Corte Constitucional revisa sólo por vicios de forma en el trámite ante el Congreso, la constitucionalidad de la ley que convoca al referendo antes del pronunciamiento popular.

El procedimiento al interior de la Corte (Decreto 2067 de 1991) para la revisión de constitucionalidad de una ley está aproximadamente en 125 días. No obstante, este decreto en el artículo 42 establece que la Corte, cuando lo considere necesario, puede reducir los términos.

#### Acción pública de inconstitucionalidad

La reforma constitucional, de ser aprobada, puede ser demandada por medio de la acción pública de inconstitucionalidad dentro del año siguiente a su promulgación (artículo 379 de la Constitución).

### C. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Ley que convoca una asamblea nacional constituyente

#### Trámite

Cuatro debates en un periodo legislativo (mismo procedimiento de una ley ordinaria)

#### Mayoría

Aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara (mayoría absoluta)

#### Competencia

La ley delimita la competencia, el periodo y la composición de la asamblea. Se convoca al pueblo para que decida si convoca a una asamblea nacional constituyente.

(27) **Revisión de la Corte Constitucional.** Una vez el Tribunal Constitucional determine que la reforma propuesta mediante referendo no sustituye algún pilar fundamental, debe revisar que se respeten los requisitos constitucionales y legales para la ley que convoca el referendo. Entre estos requisitos está la libertad del elector.

(28) **Libertad del elector.** La Corte Constitucional (Sentencia C-141 de 2010) ha manifestado que la redacción de las preguntas que deben ser sometidas a votación popular por medio de referendo debe cumplir la exigencia de lealtad y claridad, para respetar la libertad del elector. No cumplen esta exigencia “la incorporación en el texto de la ley de notas o preguntas introductorias; las preguntas ambiguas, confusas o que inducen a equívocos; cierto tipo de preguntas compuestas; el voto en bloque de un referendo multitemático y la introducción de casillas para el voto en blanco”.

### C. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

(29) La otra opción para reformar la Constitución es que el Congreso convoque una asamblea nacional constituyente con la única competencia de aprobar una excepción al principio democrático, con el fin de asignar, por una sola vez, curules directas a concejos y asambleas para la agrupación política que surja del proceso de paz.

(30) Igualmente, se entendería, hay que considerar las observaciones sobre condiciones temporales, clase de corporación pública, negociaciones de paz, condiciones de acceso a las curules y consecuencias de la designación (ver párrafos 11 a 19).

### **Votación**

Se convoca a la asamblea si lo aprueba la tercera parte de los integrantes del censo electoral.

### **Miembros de la asamblea**

Su elección debe ser por voto directo de los ciudadanos. La elección no puede coincidir con otro acto electoral.

### **Facultad de reforma del Congreso**

Suspensión de la facultad ordinaria del Congreso de reformar la Constitución, durante el término señalado para que la asamblea cumpla sus funciones.

### **Reglamento**

La asamblea adoptará su propio reglamento.

### **Revisión previa de la Corte Constitucional**

Corte Constitucional revisa sólo por vicios de forma en el trámite ante el Congreso, la constitucionalidad de la ley que convoca a la asamblea constitucional antes del pronunciamiento popular.

El procedimiento al interior de la Corte (Decreto 2067 de 1991) para la revisión de constitucionalidad de una ley está aproximadamente en 125 días. No obstante, este decreto en el artículo 42 establece que la Corte, cuando lo considere necesario, puede reducir los términos.

### **Demanda de constitucionalidad**

Los ciudadanos que consideren que el principio democrático se vulnera con esta reforma constitucional pueden interponer una demanda ante la Corte Constitucional. No obstante, se debe tener en cuenta como antecedente que la Asamblea Nacional Constituyente le permitió el ejercicio de esta facultad al Presidente de la República.

### **Control judicial del Decreto**

El Consejo de Estado al ser un decreto está sometido al control de la jurisdicción contencioso administrativa.

(31) **Poder de reforma de la asamblea nacional constituyente.** La asamblea nacional constituyente tiene el poder de reformar la Constitución hasta el punto que le permite sustituirla. Al respecto, la Corte Constitucional (Sentencia C-153 de 2007) ha señalado que “la sustitución de la Constitución sólo puede ser legítima si es aprobada por el poder constituyente primario o por una Asamblea Constituyente especialmente elegida para ello, luego de un proceso deliberativo y democrático respetuoso de las garantías que para tales efectos consagra la propia Constitución”.

## 2. Creación de Circunscripción Electoral Especial

### Cuadro resumen

Acto legislativo	
<p>Crear una circunscripción especial en las elecciones de asambleas y concejos que permita la participación política de la organización política que surja del proceso de paz.</p>	
Trámite	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 debates en 2 periodos ordinarios y consecutivos</li> <li>• No aplican mensaje de urgencia y sesiones conjuntas</li> <li>• Control posterior de la Corte Constitucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mayoría</b> primer periodo aprobado mayoría simple</li> <li>• Publicación del Gobierno</li> <li>• Segundo periodo aprobado mayoría absoluta</li> </ul>
Ley estatutaria	
Trámite	
<p>Se debe tramitar ante el Congreso una ley estatutaria que determine los requisitos para presentarse a la Circunscripción electoral Especial para la Paz o Campesina.</p> <p><b>Trámite en una sola legislatura (1° periodo del 20-07 al 16-12; 2° periodo del 16-03 al 20-06)</b></p> <p><b>Aprobación</b> mayoría absoluta de los miembros del Congreso (mayoría de los miembros de cada Cámara)</p> <p><b>Si aplica el mensaje de urgencia y sesiones conjuntas</b> (Corte Constitucional C-393/2000)</p> <p><b>Revisión previa Corte Constitucional</b></p>	
<p align="center"><b>Circunscripción Electoral de Paz, CEP</b> Se debe determinar</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si es permanente o transitoria.</li> <li>2. El número de curules y especificar si se otorgan en asambleas y/o concejos. Ampliación de estas corporaciones.</li> <li>3. Zonas en las que se asignarían las curules por la CEP.</li> <li>4. La agrupación que ocuparía la curul sería la organización política resultante del Acuerdo de Paz.</li> <li>5. Se deben precisar las condiciones de acceso a las curules teniendo en cuenta las inhabilidades.</li> <li>6. El acceso a las curules, umbral o representación en el Congreso.</li> </ol>	<p align="center"><b>Circunscripción Electoral Campesina, CEC</b> Se debe determinar</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si es permanente o transitoria.</li> <li>2. El número de curules en los concejos, lo que implica ampliar estas corporaciones.</li> <li>3. La agrupación que ocuparía la curul: Organizaciones sociales (comunidades que habitan las zonas de reserva campesina) reconocidas por la entidad que se determine.</li> <li>4. Condiciones de acceso: Calidad de los candidatos, inhabilidades.</li> <li>5. Territorio: en qué departamento y/o municipios se asignarían curules por CEP.</li> <li>6. Personas que ocuparían las curules.</li> <li>7. Inscripción de los candidatos.</li> </ol>

## Contexto

- (32) **El artículo transitorio número 12 de la Constitución permitió que el Gobierno nacional pudiera establecer por una sola vez la Circunscripción Especial de Paz, CEP, para las elecciones de corporaciones públicas del 27 de octubre de 1991.** De igual manera, este artículo estableció que no se tendrían en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos para ser congresistas (no se señalan cuáles).
- (33) El Constituyente de 1991 entendió esta circunscripción como una alternativa para participación política de los movimientos que surgieron como consecuencia del proceso de paz<sup>7</sup>.
- (34) **En las elecciones de 1994 fue creada esta circunscripción por parte del presidente Samper. En esta ocasión, se eligieron a varios concejales y diputados por la CEP<sup>8</sup>.**
- 88 (35) De otra parte, en el comunicado No. 29 del 9 de febrero de 2013 las FARC plantean la creación de una **Circunscripción Electoral Campesina, CEC** (ver anexo 1).
- (36) **Zonas de reserva campesina.** La Ley 160 de 1994 define a estas zonas como las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, ahora INCODER, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales.
- (37) Las diferencias que en este documento se plantean para las Circunscripciones Especiales de Paz (CEP) y Campesinas (CEC) son las siguientes:
- A. Las curules de las CEP** serían ocupadas por personas vinculadas a la organización política que surja del proceso de paz. Estas curules son transitorias y asignarían en asambleas y concejos.
- B. Las curules de las CEC** serían asignadas en concejos por su representación territorial, con criterios parecidos a los de minorías étnicas, por lo que se abriría su participación a organizaciones sociales (comunidades que habitan en las zonas de reserva campesina) reconocidas por el Ministerio de Interior o la entidad que se determine.
- (38) Se recomienda tener en cuenta los requisitos establecidos para las otras circunscripciones de minorías. Por ejemplo, para la curul de comunidades indígenas se exige ser líder de una de sus organizaciones, para este caso se podría solicitar que acredite liderazgo en una organización campesina.
- (39) Es necesario recordar que la Corte Constitucional (Sentencia C-484 de 1996) ha manifestado que “el establecimiento de las circunscripciones electorales —su tamaño, su delimitación— es uno de los aspectos más importantes para la determinación del sistema electoral de un país”.
- (40) **Personería jurídica.** La creación de las dos circunscripciones propuestas requiere que en un acto de reforma constitucional se le otorgue la personería jurídica a la organización política que surja del proceso de paz o, en su defecto, seguir el procedimiento ordinario de recolección de firmas exigido actualmente en la ley.

<sup>7</sup> El gobierno adoptó un decreto aprobando una Circunscripción Especial de Paz que le concedía favorabilidad política a los grupos desmovilizados para acceder a los concejos municipales. Gracias a ello, en las elecciones locales de octubre del mismo año, la AD-M-19 obtuvo 235.000 votos, lo que le aseguró 250 concejales y participación en 10 alcaldías, en coalición con otros sectores y movimientos cívicos (Flórez y Valenzuela, pág. 6).

<sup>8</sup> Corporación Nuevo Arco iris, septiembre de 2005, pág.7.



**Requisitos**

**Acto legislativo  
Trámite**

Cuatro debates en dos periodos ordinarios y consecutivos.

*Primer periodo* (marzo 16 a junio 20 de 2014)  
Aprobado por mayoría de los asistentes (mayoría simple)

*Publicación del Gobierno*

*Segundo periodo* (julio 20 a diciembre 16 de 2014)  
Mayoría de los miembros de cada Cámara (mayoría absoluta)

**Actos legislativos- no aplica mensaje de urgencia**

La Corte Constitucional en su jurisprudencia (sentencias C-222 de 1997 y C-1053 de 2005) ha manifestado que en el trámite de actos legislativos no son aplicables el mensaje de urgencia por parte del Presidente de la República, ni las sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales.

**Tema:**

**Circunscripción electoral**

Se cree una circunscripción para permitir la participación en las elecciones territoriales de la organización política que represente de los desmovilizados de las FARC.

**Ley estatutaria**

**Aprobación**

Mayoría absoluta de los miembros del Congreso (mayoría de los miembros de cada Cámara)

(41) **Acto legislativo.** La creación de una circunscripción electoral especial para las elecciones de asambleas y concejos debe permitirse desde la Constitución Política por lo cual es necesario un acto legislativo.

**(A) CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DE PAZ, CEP**

(42) **Número.** Esta reforma constitucional debe especificar el número de curules que se le asignarían a esta circunscripción.

(43) **Periodo.** Esta reforma debe determinar si las curules son de carácter permanente o temporal.

(44) **Circunscripción.** En esta reforma se debe especificar en qué departamentos y/o municipios se asignarían las curules para la CEP.

(45) **Ampliación de las curules.** La inclusión de esta circunscripción tiene como consecuencia la ampliación de las asambleas y los concejos en la proporción de las curules que se le asigne a la organización política que surja del proceso de paz.

Para aumentar el número de curules se deberían reformar los artículos 299 (composición asambleas y calidades de los diputados), 312 (composición de los concejos y calidades de los concejales) y 323 (composición del Concejo de Bogotá).

(46) **Inhabilidades.** Es necesario considerar en la propuesta de reforma que en el artículo 312 CP se establece que el régimen de inhabilidades de los diputados no puede ser menos estricto que el régimen de los congresistas.

(47) **Responsabilidad política.** Se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 107 CP y la Ley 1475 de 2011 en lo referente a responsabilidad política, en especial lo relacionado con las sanciones que se consagran a las organizaciones políticas por avalar candidatos condenados por delitos como concierto para delinquir, entre otros.

### Trámite en una sola legislatura

Primer periodo de sesiones del 20 de julio al 16 de diciembre; segundo periodo del 16 de marzo al 20 de junio.

### Revisión previa Corte Constitucional

El procedimiento al interior de la Corte (Decreto 2067 de 1991) para la revisión de constitucionalidad de una ley está aproximadamente en 125 días. No obstante, la Corte no se ha caracterizado por cumplir estrictamente estos términos.

### Mensaje de urgencia y sesiones conjuntas

La Corte Constitucional (Sentencia C-393 de 2000) avaló el mensaje de urgencia en el trámite de proyectos de ley estatutaria.

### Temas abordados

#### Requisitos para la circunscripción especial

Se debe tramitar ante el Congreso una ley estatutaria que determine los requisitos para presentarse a la Circunscripción Electoral Especial para la Paz o Campesina.

## (B) CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL CAMPESINA, CEC

**Circunscripción electoral campesina.** Las condiciones para presentarse por esta circunscripción se deben establecer por ley estatutaria. Las calidades para la definición de los ciudadanos que pueden ocupar esta curul podrían adoptar la definición de campesino desarrollada en la Declaración Internacional de los Derechos de los Campesinos (Consejo de Derechos Humanos ONU, 2012).

A su vez, esta ley debería determinar los siguientes aspectos:

(48) **Personas** que se pueden presentar a esta curul:

- **Cerrada:** Los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos sólo pueden inscribir a personas vinculadas al proceso de paz. Los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos que integren organizaciones campesinas.
- **Abierta:** Todas las personas que se consideren campesinas.
- **Mixta:** Vinculadas con el proceso de paz y las que se consideren campesinas.

(49) **Calidades e inhabilidades.** Se debe establecer que los candidatos que se presenten a estas listas deben cumplir con las calidades para concejal y no incurrir en una inhabilidad, si es el caso se omitan algunas considerando los límites impuestos por el Marco Jurídico para la Paz que prohíbe la participación política de las personas condenadas y seleccionadas y otras disposiciones constitucionales.

(50) **Inscripción de candidatos.** En consecuencia, se puedan inscribir las listas sin que posteriormente las revoque el Consejo Nacional Electoral por incumplimiento del régimen de inhabilidades. Esta inscripción se realice en la Registraduría Nacional o su delegada, similar a lo consagrado en la Ley 649 de 2001 para las circunscripciones especiales para la Cámara de Representantes.

(51) **Circunscripción.** Las nuevas curules de la CEC serían adicionadas en los concejos de municipios ubicados en las zonas de reserva campesina.

(52) **Jurisprudencia.** De acuerdo a lo manifestado por la Corte Constitucional en la **Sentencia C-169 de 2011, la creación de una circunscripción especial no impide que las personas que pertenezcan a la categoría que ésta señale se presenten como candidatos a la circunscripción territorial general, “ya que la elección entre una u otra circunscripción forma parte del núcleo esencial su derecho fundamental a elegir y ser elegido para ejercer funciones públicas”.**

### 3. Participación en las elecciones locales como cualquier otro partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos

#### Cuadro resumen

#### Normatividad vigente

1. Esta ruta tiene como presupuesto que los partidos políticos y movimientos que participen en estas elecciones tienen personería jurídica.
2. Inscripción de candidatos, calidades e inhabilidades. Respetar la Constitución y la ley.
3. Normatividad electoral. Respetar normas sobre financiación, publicidad, cuota de género.
4. Grupo significativo de ciudadanos: Respetar los requisitos para el comité promotor; la recolección de firmas (ver lo mencionado en el escenario VI).

Parte II

## RUTA JURÍDICA

- (53) **Personería jurídica y presentación de candidatos.** Esta ruta jurídica tiene como presupuesto que los partidos y movimientos que participen en estas elecciones tienen personería jurídica ya que tienen representación en el Congreso, por lo tanto pueden presentar listas para ocupar las curules en las asambleas y los concejos.
- (54) **Inscripción de candidatos, calidades e inhabilidades.** Las listas que inscriban la organización política deben respetar las calidades y las inhabilidades para estas corporaciones públicas, so pena de incurrir en faltas y sanciones establecidas en la Constitución y la ley.

- (55) **Normatividad electoral.** Igualmente, deben cumplir con las normas referentes a financiación, publicidad, cuota de género, inscripción de candidaturas, entre otras, como cualquier otra organización política.
- (56) **Grupo significativo de ciudadanos.** Asimismo, en el evento que sea un grupo significativo de ciudadanos se deben cumplir los requisitos exigidos para el comité promotor, la recolección de firmas y la inscripción de la candidatura que se mencionaron en el escenario VI.

## REFERENCIAS

### • Normatividad

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política. *Gaceta Constitucional*, 116.

Colombia. Cámara de Representantes. (2012). *Proyecto de Acto legislativo 116 de 2012*.

Colombia. Congreso de la República. Ley 104 de 1993 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones". *Diario Oficial*, 41158. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Congreso de la República. Ley 130 de 1994 "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.". *Diario Oficial*, 41280. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Congreso de la República. Ley 160 de 1994 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.". *Diario Oficial*, 41479. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Congreso de la República. Ley 418 de 1997 "Por la cual se consignan unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones". *Diario Oficial*, 43201. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Congreso de la República. Ley 548 de 1999 "Por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de

diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones. (Trámite conjunto - Mensaje de urgencia - ORDEN PUBLICO)". *Diario Oficial*, 43827. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Congreso de la República. Ley 649 de 2001 " Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia.". *Diario Oficial*, 44371. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Congreso de la República. Ley 649 de 2001 " Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia.". *Diario Oficial*, 44371. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Congreso de la República. Ley 782 de 2002 "Por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones". *Diario Oficial*, 45043. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1106 de 2006 "Por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.". *Diario Oficial*, 46490. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1421 de 2010 "Por medio de la cual se proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006". *Diario Oficial*, 47930. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1475 de 2011. "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los

partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones". *Diario Oficial*, 48130. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2067 de 1991 "Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional." *Diario Oficial*, 40012. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 1140 de 2009 "Por la cual se fija el valor de las cauciones que deben otorgar los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos para inscribir listas de candidatos a las elecciones para Congreso de la República para el período constitucional 2010-2014, que se realizarán el 14 de marzo de 2010".

#### • Normatividad internacional

ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2012). Ginebra: Consejo de Derechos Humanos.

#### • Sentencias

Colombia. Corte Constitucional. (26 de septiembre 1996). Sentencia C-484. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (29 de abril de 1997). Sentencia C-222. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (6 de abril de 2000). Sentencia C-393. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (24 de enero de 2001). Sentencia C-047. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (14 de febrero de 2001). Sentencia C-169. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (9 de julio de 2003). Sentencia C-551. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (19 de octubre de 2005). Sentencia C-1053. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (7 de marzo de 2007). Sentencia C-153. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (14 de marzo de 2007). Sentencia C-180. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (3 de diciembre de 2008). Sentencia C-1191. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (26 de febrero 2010). Sentencia C-141. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (25 de mayo de 2010). Sentencia C-397. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (6 de septiembre de 2010). Sentencia C-702. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (23 de noviembre de 2011). Sentencia C-822. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. (7 de marzo de 2012). Sentencia C-170. Bogotá.

#### • Textos académicos

Flórez, E. y Valenzuela, P. (1996, octubre-diciembre). De la oposición armada al frustrado intento de alternativa democrática en Colombia. *Colombia Internacional*, 36, 31-40. Recuperado el 12 de abril de 2013 desde: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/245/index.php?id=245>.

Corporación Nuevo Arco Iris. (2005, septiembre). *Diez años después... Un balance del proceso de paz con CRS*. Recuperado el 12 de abril de 2013 desde: [http://www.cedema.org/uploads/CRS\(10\).pdf](http://www.cedema.org/uploads/CRS(10).pdf).

Aponte, A. (2006, mayo-agosto). Civiles y conflicto armado en la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. *Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas*, volumen XXVII, 81.

Aponte, A. (1995). Delito político, estrategias de defensa jurídica, derecho penal y derechos humanos en Colombia: una reflexión crítica. *Pensamiento Jurídico*, 5, Universidad Nacional de Colombia.

#### • Comunicados

Comunicado FARC No. 29 del 9 de febrero de 2013.

- **Reuniones**

El 13 de diciembre de 2012 se llevó a cabo una reunión con los Senadores Hernán Andrade (Partido Conservador) y Juan Fernando Cristo (Partido Liberal), con el Representante a la Cámara por Bogotá Miguel Gómez (Partido de la U), MOE, Derecho Justo y KAS.

El 19 de febrero de 2013 se llevó a cabo una reunión con el Senador Iván Cepeda (Partido Polo Democrático Alternativo), MOE, Derecho Justo y KAS.

El 21 de febrero de 2013 se llevó a cabo una reunión con Antonio Navarro Wolff, MOE, Derecho Justo y KAS.

El 25 de febrero de 2013 se llevó a cabo una reunión con Federico Andreu Guzmán, Subdirector de Litigio de la Comisión Colombiana de Juristas y MOE.

El 26 de febrero de 2013 se llevó a cabo una reunión con Alejandro Aponte Cardona, MOE, Derecho Justo y KAS.

## ANEXO

### DESARROLLO RURAL PARA LA DEMOCRATIZACIÓN PAZ CON JUSTICIA SOCIAL DE COLOMBIA

Diez propuestas mínimas para el reconocimiento político y de todos los campesinado y definición de sus territorios.

Con el propósito de contribuir al reconocimiento político y de todos los derechos del campesinado se formulan las siguientes diez propuestas:

1. Reconocimiento político del campesinado y de todos sus derechos
2. Constitucionalización de la figura del territorio campesino
3. Autonomía política, administrativa, económica, social, ambiental y cultural, y en la administración de justicia
4. Carácter estratégico en la protección de ecosistemas frágiles, bosques, biodiversidad y fuentes de agua, para la sostenibilidad socio-ambiental en general, y para la soberanía alimentaria
5. Financiación estatal mediante transferencias de origen constitucional y recursos del presupuesto
6. Dotación con medios de producción, asistencia técnica, crédito, infraestructura física y social
7. Reconocimiento y fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina
8. Creación de Zonas de producción campesina de alimentos
9. Procesamiento industrial, encadenamientos productivos, inserciones en el mercado nacional y en el mercado mundial
10. Protecciones especiales de los territorios campesinos

#### 1. Reconocimiento político del campesinado y de todos sus derechos

En consideración al papel central desempeñado en la historia de nuestro país, así como a la deuda política, económica, social, ambiental y cultural contraída fruto del ejercicio estructural de la violencia estatal y paramilitar; en atención a la capacidad de resistencia, movilización, organización y lucha en defensa de sus reivindicaciones y derechos a lo largo de toda la historia republicana, se dignificará y reconocerá política- y culturalmente al campesinado, así como su condición de sujeto de derechos en los términos establecidos en la Declaración internacional de los derechos de los campesinos de la ONU, la cual será incorporada de manera inmediata al ordenamiento constitucional. Las mujeres campesinas merecerán especial atención y trato.

02/05/13 Pueblo Colombiano: ¡Pa' la mesa! \_Diálogos de paz FARC-EP: Diez Propuestas mínimas, reconocimiento político, definición territorio

Con miras a dar cuenta de su especificidad social y cultural, de sus modos de vida y de producción, de sus formas de relacionamiento con la naturaleza, de sus formas organizativas, y particularmente de su derecho a la tierra y el territorio, se reconocerán los territorios campesinos, se creará la jurisdicción campesina, se establecerá la circunscripción electoral campesina, y se dispondrán los recursos de presupuesto necesarios para el goce efectivo de los derechos.

Dada las condiciones de precariedad y pobreza de los trabajadores y proletarios agrícolas, se adoptará en forma inmediata el Acuerdo 141 de la OIT y se crearán las condiciones institucional para hacerlo eficaz.

#### 2. Constitucionalización de la figura del territorio campesino

El modo campesino de producción social del territorio se expresará en la figura del territorio campesino, en cabeza de las comunidades campesinas y de sus organizaciones, la cual representará una de las formas de organización territorial del Estado colombiano.

La figura de territorio campesino se elevará al nivel constitucional en los mismos términos en los que éste existe para las comunidades indígenas y afro-descendientes. Los territorios campesinos serán inembargables e imprescriptibles. En consideración a las formas de propiedad existentes en estos territorios-individual, asociativa, comunitaria o colectiva-, y con miras a evitar la concentración de la propiedad sobre la tierra, habrá en ellos regulaciones específicas sobre la transferencia de derechos, adoptadas autónomamente por las comunidades campesinas y sus organizaciones o concertadas con ellas, según el caso.

Sin perjuicio de otras formas, los territorios campesinos estarán conformados por Zonas de Reserva Campesina o por Zonas de producción campesina de alimentos. En cada caso, se producirán las definiciones territoriales correspondientes. Tales definiciones se fundamentarán en una cartografía social geo-referenciada. En los casos en lo que fuere necesario, se adelantarán procesos de sustracción de zonas de reserva forestal para garantizar la formación de territorios campesinos.

#### 3. Autonomía política, administrativa, económica, social, ambiental y cultural, y en la administración de justicia.

Los territorios campesinos gozarán de autonomía política, administrativa, económica, social, ambiental y cultural, y en la administración de justicia a través de los mecanismos de la justicia comunitaria. La autonomía se comprende en términos de la capacidad de autogobierno, autogestión y autodeterminación, enmarcada dentro del ordenamiento constitucional que resulte del nuevo contrato social pactado en la Asamblea Nacional Constituyente. La autonomía contempla igualmente la definición de formas de relacionamiento con la organización política y administrativa del Estado en general.

La autonomía presume la creación, administración y control propios de sistemas de información del territorio, así como la formulación de planes de vida y de desarrollo, y de manejo socio-ambiental. El Estado garantizará el acompañamiento técnico de los diseños a que hubiere lugar.

#### 4. Carácter estratégico en la protección de ecosistemas frágiles, bosques, biodiversidad y fuentes de agua, para la sostenibilidad socio-ambiental en general, y para la soberanía alimentaria.

Se reconocerá el papel central de las comunidades campesinas y de sus organizaciones en la protección del medio ambiente, en atención a sus formas sostenibles de relacionamiento con la naturaleza.



02/05/13 Pueblo Colombiano: ¡Pa' la mesa! Diálogos de paz FARC-EP: Diez Propuestas mínimas, reconocimiento político, definición territorio

Se declarará el carácter estratégico de los territorios campesinos en la protección de los ecosistemas frágiles, bosques, biodiversidad, fuentes de agua, y para la sostenibilidad socio-ambiental en general.

Se declarará igualmente el carácter estratégico de los territorios campesinos para el abastecimiento nutricional y alimentario no solo de sus campesinos habitantes, sino de la población en general. Se reconocerá, por tanto, su valiosa contribución para garantizar la soberanía alimentaria, y se adelantarán todas las medidas necesarias para su estímulo y protección.

#### 5. Financiación estatal mediante transferencias de origen constitucional y recursos del presupuesto

Con miras a garantizar su estabilización y proyección, así como los fines para los cuales han sido creados, los territorios campesinos contarán con recursos de origen constitucional, con destinación específica para ellos. Sin perjuicio de otras fuentes, los recursos provendrán del sistema general de participaciones, de las regalías, de una destinación específica creada de un porcentaje del impuesto al latifundio improductivo, ocioso o inadecuadamente explotado, así como de una cuenta específica creada dentro del presupuesto general de la nación, con un porcentaje fijo sobre el total. Todos estos recursos conformarán el Fondo nacional de financiación de territorios campesinos.

Los criterios de asignación de recursos, así como el monto a asignar, serán definidos de manera concertada con las comunidades campesinas y sus organizaciones, las cuales administrarán autónomamente los recursos asignados. De acuerdo con la localización geográfica, habrá fuentes adicionales de financiación provenientes de un porcentaje fijo de los presupuestos de los departamentos y municipios en donde se halle el respectivo territorio campesino.

La economía rural y agraria del territorio campesino proveerá recursos propios.

#### 6. Dotación con medios de producción, asistencia técnica, crédito

Los territorios campesinos serán dotados con medios de producción, asistencia técnica y recursos de crédito, que permitan garantizar su función de protección y sostenibilidad socio-ambiental, así como el usufructo sostenible de la tierra y de la producción campesina. Para tal efecto, se diseñarán programas específicos de dotación, asistencia técnica y crédito, concertados con las comunidades campesinas y sus organizaciones, con la correspondiente disposición de recursos extraordinarios de presupuesto por parte del Estado. Estas acciones se encaminan a la cualificación de la propiedad campesina, a la estabilidad de sus economías, de las comunidades campesinas y de la sociedad rural en general.

#### 7. Reconocimiento y afianzamiento de Zonas de Reserva Campesina

Las Zonas de Reserva Campesina son una expresión histórica organizada de las luchas campesinas por la reforma agraria que merece el respeto y reconocimiento por parte del Estado para contribuir a saldar la deuda histórica del Estado con el campesinado. En la actualidad son un importante baluarte de la defensa del derecho al territorio, de la protección socio-ambiental y de la producción de alimentos, de cierre de la frontera agrícola, contra la concentración de la propiedad sobre la tierra y las presiones de cambio en su uso por proyectos minero energéticos, infraestructurales y de agro-combustibles. Son la mejor expresión existente de una sociedad rural organizada, basada en la cultura, el modo de vida y de producción campesinos, de apropiación social colectiva del territorio.

En atención a ello, serán reconocidas como una de las formas de territorio campesino. Se destinará una extensión no inferior a 9 millones de hectáreas, para responder a las

02/05/13 Pueblo Colombiano: ¡Pa' la mesa! \_Diálogos de paz FARC-EP: Diez Propuestas mínimas, reconocimiento político, definición territorio

expectativas de acceso a la tierra de las comunidades campesinas que las habitan. Las Zonas de Reserva se fundamentan en la propiedad individual sobre la tierra, así como en formas asociativas, comunitarias o colectivas de propiedad. Su titularidad estará en cabeza de la respectiva organización campesina, única facultada para solicitar su reconocimiento y creación, es decir, su formalización, mediante simple manifestación de voluntad.

Las zonas ya existentes serán refrendadas; lo procesos que se encuentran en trámite y los que aún no se han iniciado formalmente, merecerán reconocimiento inmediato mediante el perfeccionamiento del correspondiente acto administrativo. Los requisitos de creación y puesta en marcha se simplificarán en formas y tiempo. Una vez reconocidas formalmente las Zonas de Reserva Campesina se activarán todos los dispositivos estatales para su fortalecimiento.

Sin perjuicio de relacionamientos directos con el gobierno central, la personería del conjunto de comunidades campesinas y de organizaciones que hacen parte del proceso de Zonas de reserva campesina se encontrará en cabeza de su organización de segundo piso.

Las zonas se crearán con tierras baldías, tierras sustraídas de zonas de reserva forestal, tierras redistribuidas de latifundios improductivos, ociosos o inadecuadamente explotados, expropiadas al narcotráfico, obtenidas ilícitamente mediante el ejercicio de la violencia.

#### 8. Creación de Zona de producción campesina de alimentos.

Se crearán las Zonas de producción campesina de alimentos, en una extensión territorial no inferior a 7 millones de hectáreas. Las zonas se crearán con tierras redistribuidas de latifundios improductivos, ociosos o inadecuadamente explotados, expropiadas al narcotráfico, obtenidas ilícitamente mediante el ejercicio de la violencia, baldías, restituidas a los campesinos, o de minifundios.

Dentro de sus propósitos se encuentran: garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de sus pobladores; contribuir a la reestructuración del minifundio y a la estabilización socioeconómica de la pequeña y la mediana producción campesina; evitar la concentración de la tierra en pocas manos; estimular formas asociativas, comunitarias o colectivas de la producción; propiciar producciones orgánicas y agroecológicas, principalmente de alimentos; garantizar producciones agrícolas basadas en el uso racional del agua; contribuir a la sostenibilidad socio-ambiental; estimular relacionamientos más equitativos de las comunidades campesinas y rurales con los centros urbanos.

Se propiciarán procesos organizativos tendientes al fortalecimiento de la capacidad autónoma política, administrativa y técnica de los campesinos y sus organizaciones.

#### 9. Procesamiento industrial, encadenamientos productivos, inserciones en el mercado nacional y en el mercado mundial.

Aunque en los territorios campesinos se privilegiará el autoabastecimiento alimentario, se propiciarán relaciones de intercambio con otros territorios campesinos, indígenas, afrodescendientes, interétnicos e interculturales, mediante el establecimiento de redes de producción y comercialización.

Se estimulará el procesamiento industrial y, en general, la agregación de valor de las producciones campesinas, para mejorar su capacidad adquisitiva y de ingreso.

Se organizará la comercialización directa de los excedentes para el abastecimiento alimentario de los centros urbanos, a través de un sistema de compras únicas y precios sustentados por parte del Estado. Si las condiciones y los niveles de producción lo permiten se apoyará la comercialización de parte de los excedentes en el mercado mundial.

02/05/13 Pueblo Colombiano: ¡Pa' la mesa! \_Diálogos de paz FARC-EP: Diez Propuestas mínimas, reconocimiento político, definición territorio

Los encadenamientos productivos con formas de agricultura comercial o para el procesamiento industrial serán regulados de manera estricta garantizando repartos equitativos del excedente y condiciones de vida y de trabajo digno para los campesinos y los trabajadores agrícolas asalados.

#### 10. Protecciones especiales de los territorios campesinos

En atención a su carácter estratégico, los territorios campesinos gozarán de protecciones especiales frente a:

- a) La estigmatización por parte de la inteligencia militar o su uso dentro de estrategias contrainsurgentes y de guerra. Ello implica excluir a la población civil campesina atendiendo el Estado las normas del Derecho Internacional Humanitario o según acuerdos de regularización de la guerra.
- b) El ejercicio estructural de la violencia y el despojo.
- c) Las presiones de cambios en el uso de la tierra y el territorio por megaproyectos infraestructurales, minero-energéticos o de agro-combustibles.
- d) El mercado especulativo de tierras, el derecho de superficie, la extranjerización de la tierra o la especulación financiera.
- e) Los impactos de las políticas macroeconómicas y de comercio exterior, incluidos los tratados de libre comercio
- f) Las políticas de imposición de transgénicos o de paquetes tecnológicos de transnacionales de los agro-negocios.
- g) Las políticas de mercantilización de la naturaleza, incluido el comercio con bonos de carbono.

La protección es frente al ejercicio de la violencia y el despojo, la especulación financiera, el no pago de deudas, incluidas las obligaciones contraídas con la banca transnacional, los impactos de políticas macroeconómicas y de comercio exterior, los cambios inconsultos en los usos de la tierra para actividades distintas a las actividades agrícolas, los desastres naturales y los efectos del cambio climático, entre otros; comprende el rechazo al derecho de superficie. Para cada caso, se diseñarán mecanismos específicos de protección. De manera especial, se reconocerá el derecho a la consulta previa, libre e informada.

Se protegerán las semillas nativas y el conocimiento ancestral campesino. Como mecanismo de protección se reconocerá la consulta previa libre e informada.

Todas las propuestas aquí formuladas, demandan la conformación de una institucionalidad especializada que garantice y posibilite su implementación.

#### **DELEGACION DE PAZ DE LAS FARC-EP**

*La Habana, febrero 9 de 2013*

Publicado por Manuel Paz en 08:00:00

02/05/13 Pueblo Colombiano: ¡Pa' la mesa! \_Diálogos de paz FARC-EP: Diez Propuestas mínimas, reconocimiento político, definición territorio

[Entrada más reciente](#)   [Página principal](#)   [Entrada antigua](#)

Suscribirse a: [Enviar comentarios \(Atom\)](#)

Dialogos de paz en La Habana, Cuba, [www.farc-ep.co](http://www.farc-ep.co). Con la tecnología de [Blogger](#).

*Rutas Jurídicas para la paz: participación política*, se terminó de imprimir en el mes de abril de 2013 en la ciudad de Bogotá, D.C. en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda. Somos una empresa responsable con el ambiente.

Para la Fundación Konrad Adenauer, KAS, la promoción de la democracia y el estado de derecho es una misión fundamental, y es la razón que nos impulsa a desarrollar un sinnúmero de programas en más de 120 países del mundo y Colombia no es la excepción.

Al igual que muchos colombianos, recibimos con gran esperanza el anuncio del Gobierno nacional en agosto de 2013, acerca de la existencia de un proceso de diálogo con las FARC para lograr una paz sostenible. Más aún, al conocer los puntos de la agenda de estas negociaciones, no sólo percibimos la inmensa complejidad del proceso actual sino además, y casi más importante, comprendimos la necesidad de comenzar a trabajar desde ya en asuntos que serán clave en un eventual posconflicto.

En este contexto, y teniendo en cuenta el punto de la agenda que se refiere a la participación política, junto a la Fundación Derecho Justo y la Misión de Observación Electoral, MOE, avanzamos hacia la elaboración de un estudio jurídico que diera cuenta de los posibles escenarios y retos para una eventual participación política de excombatientes de grupos de guerrilla una vez desmovilizados y en un proceso de reinserción desde la legalidad y la democracia. El resultado que aquí se presenta es la sistematización de dicho estudio.

