

¿INSISTIR, PERSISTIR, RESISTIR Y NUNCA DESISTIR?

EL IMPACTO DE LA INTERVENCIÓN DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR EN LA
IMPUNIDAD POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

AMNISTÍA
INTERNACIONAL





Amnistía Internacional es un movimiento integrado por 10 millones de personas que activa el sentido de humanidad dentro de cada una de ellas y que hace campaña en favor de cambios que permitan que todo el mundo disfrute de sus derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo donde quienes están en el poder cumplen sus promesas, respetan el derecho internacional y rinden cuentas. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso, y nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos. Creemos que actuar movidos por la solidaridad y la compasión hacia nuestros semejantes en todo el mundo puede hacer mejorar nuestras sociedades.

© Amnistía Internacional 2025
Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

Para más información, visiten la página Permisos de nuestro sitio web:

<https://www.amnesty.org/es/permissions/>

Índice: AMR 23/0356/2025
Idioma original: Español

[amnesty.org](https://www.amnesty.org)

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está protegido por la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2025.
por Amnesty International Ltd.
Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, Reino Unido

Portada, diseño y diagramación
Eric Javier Muñoz Pérez

ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO	6
2. INTRODUCCIÓN	20
3. METODOLOGÍA	24
4. OBLIGACIONES INTERNACIONALES RELATIVAS A LA JUSTICIA PENAL MILITAR	27
5. EL ÁMBITO DE ACCIÓN DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR EN COLOMBIA	33
5.1 LA COMPETENCIA DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR PARA INVESTIGAR Y JUZGAR A PERSONAS CIVILES	34
5.2 LA COMPETENCIA DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR PARA INVESTIGAR Y JUZGAR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL	36
5.3 LA BÚSQUEDA DE EXPANSIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR.....	38
5.3.1 REFORMAS A LAS NORMAS SOBRE JUSTICIA PENAL MILITAR Y POLICIAL	40
5.3.2 INSISTENCIA EN RECLAMAR Y ASIGNAR LA COMPETENCIA SOBRE INVESTIGACIONES Y JUICIOS A LA JUSTICIA PENAL MILITAR	42
6. EL IMPACTO ACTUAL DE LA INTERVENCIÓN DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR EN CAUSAS POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL	48
6.1 APERTURA DE INVESTIGACIONES SOBRE POSIBLES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS O CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL POR LA JUSTICIA PENAL MILITAR	49
6.2 CONSOLIDACIÓN DE CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JUSTICIA PENAL MILITAR Y POLICIAL.....	54
6.2.1 AÚN SE INSISTE EN LA COMPETENCIA DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR Y POLICIAL SOBRE POSIBLES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL	56
6.2.2 LAS DISCUSIONES SOBRE LA COMPETENCIA SON PROPICIADAS TANTO POR OPERADORES JUDICIALES PENALES MILITARES COMO DE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA.....	63
6.2.3 LA DISPUTA SOBRE LA COMPETENCIA GENERA IMPACTOS NEGATIVOS EN LAS VÍCTIMAS Y EN EL PROCESO JUDICIAL	67
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	89



ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 – NÚMERO DE INVESTIGACIONES ABIERTAS EN LA JPM POR TIPO PENAL	50
TABLA 2 – NÚMERO DE INVESTIGACIONES ENVIADAS POR LA JPM A OTRAS JURISDICCIONES	50
TABLA 3 – POSIBLES DELITOS COMETIDOS ASOCIADOS A CONFLICTOS ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JPM RESUELTOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	56
TABLA 4 - CALIFICACIÓN COMO POSIBLE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LOS DELITOS EN DISCUSIÓN EN CADA CONFLICTO ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JPM.....	58
TABLA 5 - SENTIDO DE LA DECISIÓN ADOPTADA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN CONFLICTOS ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JPM.....	59
TABLA 6 - DECISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JPM RELATIVOS A HOMICIDIOS Y LESIONES PERSONALES.....	59
TABLA 7 - INSTITUCIÓN A LA QUE PERTENECE LA PERSONA POSIBLEMENTE IMPLICADA EN LOS DELITOS	60
TABLA 8 - PROMEDIO DE TIEMPO QUE TRANSCURRE ENTRE LA FECHA DE LOS HECHOS Y LA FECHA EN QUE SE DECLARA LA EXISTENCIA DEL CONFLICTO Y SE ORDENA REMITIR A LA CORTE CONSTITUCIONAL - POR AÑO DE RADICACIÓN EN LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	69
TABLA 9 - SENTIDO DE LA DECISIÓN ADOPTADA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LOS CONFLICTOS ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JPM.....	73
TABLA 10 - SENTIDO DE LA DECISIÓN ADOPTADA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LOS CONFLICTOS ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JPM - DETALLE INHIBICIÓN.....	74
TABLA 11 - GRUPOS DE CASOS QUE AGRUPAN EXPEDIENTES QUE RETORNAN A LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	79

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - CANTIDAD DE EXPEDIENTES RADICADOS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE CONFLICTOS ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JPM - POR AÑO EN QUE SUCEDIERON LOS HECHOS.....	68
GRÁFICO 2 - ETAPAS DEL PROCESO AMPLIO DE DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA EN CASOS DE CONFLICTOS ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JPM.....	70
GRÁFICO 3 - PROMEDIO DE DÍAS TRANSCURRIDO ENTRE LA RADICACIÓN DE UN EXPEDIENTE EN LA CORTE CONSTITUCIONAL Y LA REMISIÓN DE VUELTA AL OPERADOR JUDICIAL CORRESPONDIENTE - POR AÑO DE RADICACIÓN.....	70
GRÁFICO 4 - DETALLE DE DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE ETAPAS DE TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JPM ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL - POR AÑO DE RADICACIÓN.....	71
GRÁFICO 5 - PROMEDIO DE DÍAS QUE PASA ENTRE LA FECHA DE LOS HECHOS OBJETO DE LA CAUSA Y LA FECHA EN QUE LA CORTE CONSTITUCIONAL REMITE EL EXPEDIENTE DE VUELTA AL OPERADOR JUDICIAL DE ORIGEN - POR AÑO DE RADICACIÓN EN LA CORTE CONSTITUCIONAL	78
GRÁFICO 6 - TIEMPO QUE TRANSCURRE ENTRE EL INGRESO DEL PRIMER EXPEDIENTE Y LA SALIDA DEL ÚLTIMO EXPEDIENTE EN CASOS DE RETORNO DEL CONFLICTO A LA CORTE CONSTITUCIONAL	82

An impressionistic painting of a street scene. The background is dominated by light, textured brushstrokes in shades of grey and white, suggesting a bright, overcast sky. In the middle ground, several dark, silhouetted figures are walking across a wet, reflective surface. To the left, a dark vehicle is partially visible. To the right, a white car is parked. The overall mood is somber and atmospheric. A bright yellow brushstroke is overlaid on the upper right, containing the text.

RESUMEN EJECUTIVO

1 RESUMEN EJECUTIVO

Reclamar justicia por violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional cometidos por integrantes de las fuerzas militares o la Policía Nacional en Colombia suele tomar años y obligar a quienes lo hacen a dedicar tiempo y recursos a luchar contra la inercia institucional generada por la impunidad. Esto incluye reclamar su derecho a que se respeten sus garantías judiciales, entre ellas la de ser escuchadas por jueces y tribunales previamente creados por la ley, competentes, independientes e imparciales. Ante sus denuncias, las personas suelen enfrentarse a la necesidad de acudir tanto al sistema ordinario de justicia penal, como a la Justicia Penal Militar (JPM), un sistema especial de justicia penal que opera para causas en donde integrantes en servicio activo de las fuerzas militares o la Policía Nacional son investigados o juzgados por la comisión de delitos relacionados con el servicio que prestan dentro de esas instituciones.

Por décadas el movimiento de defensa de derechos humanos ha mostrado los impactos de la intervención de la JPM en investigaciones y juicios donde se discute la responsabilidad de integrantes de las fuerzas militares o la Policía Nacional en delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o, incluso, crímenes de derecho internacional. Causas sobre desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas y otros actos han estado sumidos en una impunidad facilitada por la intervención de la JPM. Las víctimas y quienes acompañan sus reclamos se han visto forzados a utilizar el derecho para buscar corregir estas situaciones, un derecho que, también por décadas, les ha dado la razón. En ocasiones, la institucionalidad colombiana, especialmente la Corte Constitucional, ha hecho respetar ese derecho. También se han adelantado reformas al marco constitucional y legal que rige a la JPM. A pesar de eso, hoy ser víctima de una violación de derechos humanos o de un crimen internacional cometido por un integrante de las fuerzas militares o la Policía Nacional, más si se refiere a ataques contra los derechos a la vida o la integridad personal, significa tener que reclamar algo básico: que la misma institución a la que pertenece el posible perpetrador no sea la encargada de hacer justicia por los hechos.

1.1 OBLIGACIONES INTERNACIONALES RELATIVAS A LA JUSTICIA PENAL MILITAR

Toda persona tiene derecho a ser tratada como igual ante tribunales y cortes de justicia y a que estos sean establecidos por la ley, actúen sólo en las circunstancias sobre las que tengan competencia y sean independientes e imparciales. Esto implica, en principio, que cuando se tiene noticia de un delito, las autoridades deben tramitar su investigación a través del aparato de justicia ordinario. No obstante, el derecho internacional de los derechos humanos permite de manera excepcional la creación o aplicación de procedimientos o tribunales especiales para la investigación de categorías específicas de delitos o para grupos determinados de personas. Pero, al ser una excepción a la regla general, establece la obligación de que esos mecanismos



especiales cumplan dos requisitos. Primero, las investigaciones y juicios deben poder adelantarse en condiciones que garanticen el cumplimiento de las garantías procesales que tiene toda persona cuando accede a la justicia. Segundo, debe existir una justificación para la creación del procedimiento o tribunal especial que sea objetiva, razonable y tenga la solidez suficiente para sustentar el trato diferencial que implica que un grupo de personas deba acudir allí y no a los procedimientos o tribunales ordinarios.

La justicia penal militar es uno de esos procedimientos o tribunales especiales, pues en condiciones determinadas exceptúa a las personas que pertenecen a las fuerzas militares de un Estado de acudir al sistema de justicia penal ordinario cuando son señaladas de haber cometido un delito. No obstante, para que su creación y operación sea consistente con el derecho internacional de los derechos humanos, la justicia penal militar debe cumplir con los dos requisitos ya explicados. En primer lugar, debe asegurar que tiene la capacidad de actuar de manera independiente e imparcial y sólo frente a las causas sobre las que tiene competencia. En segundo lugar, su operación debe enmarcarse en los motivos objetivos, razonables y suficientemente sólidos que hayan sido utilizados para justificar su creación.

El derecho y los estándares internacionales sobre derechos humanos ya han desarrollado qué significa y cómo se ve el cumplimiento de esos dos requisitos. Para que la justicia penal militar sea un mecanismo de administración de justicia penal especial que se adecúa a las obligaciones internacionales que han asumido los Estados en materia de derechos humanos, debe tener una competencia restringida a infracciones de carácter estrictamente militar, cometidas por personas que integren las fuerzas militares y actuar dentro de los márgenes de esta. Así, por un lado, las personas civiles, entendidas en el sentido de no integrar las fuerzas militares, no pueden ser sometidas a la justicia penal militar. Por el otro lado, delitos que no sean estrictamente militares, entre ellos los que pueden constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional, tampoco pueden ser conocidos por la justicia penal militar.

Cuando algunas de estas condiciones se incumplen no sólo se ponen en riesgo o se transgreden las garantías judiciales de la persona investigada o sometida a juicio; también las de las víctimas de esos actos. Así, la protección que otorga el derecho internacional de los derechos humanos en este asunto cubre tanto a los posibles responsables como a las víctimas. Si una persona que no hace parte de las fuerzas militares es sometida a investigación y juicio ante la justicia penal militar, sus garantías estarían siendo transgredidas. O que, si una víctima de una violación de derechos humanos es obligada a acudir a la justicia penal militar para reclamar verdad, justicia y reparación, sus garantías también estarían siendo transgredidas.

1.2 EL ÁMBITO DE ACCIÓN DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR EN COLOMBIA

Desde tiempos de la Colonia se aplican en Colombia normas que reconocen un fuero judicial especial a las fuerzas militares. Para finales del siglo XIX ya se había expedido el primer Código Militar y con la Constitución Política de 1886, que rigió durante casi todo el siglo XX, se consolidó la existencia y operación de las cortes marciales y tribunales militares en lo que hoy se conoce como la JPM, restringida inicialmente a los delitos cometidos por militares en servicio activo y en relación con ese mismo servicio.

El siglo XX fue testigo de un afán de expansión progresiva del alcance de la competencia de la JPM en Colombia. En un frente, en distintos momentos se abandonó la idea de que sólo los militares en servicio activo podían ser investigados o juzgados allí y se permitió que civiles fueran sometidos a la competencia de la JPM, entre ellos los integrantes de la Policía Nacional -un cuerpo armado de naturaleza civil-, y las personas señaladas de haberse alzado en armas contra el Estado. En el otro frente, el concepto de “relación con el servicio” fue puesto constantemente a prueba, buscando que la JPM tuviera competencia en asuntos cada vez más variados y que conociera de posibles delitos incluso cuando estos no tenían una naturaleza estrictamente militar, entre ellos los que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional. Al final, por décadas la JPM fue vista como un componente más de una estrategia de seguridad que requería de la protección de quienes desde las fuerzas de seguridad pudiesen haber cometido delitos graves. Esas pretensiones

de expansión del ámbito de influencia de la JPM han sido enfrentadas por los movimientos de víctimas y de defensa de derechos humanos, que han encontrado respaldo en algunas instituciones colombianas y en los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

Respecto de la competencia para investigar y juzgar a personas no integrantes de las fuerzas militares, luego de decisiones de la Corte Suprema de Justicia en la década de 1980 y de la expedición de la Constitución Política de 1991, en Colombia existe una norma constitucional que expresamente dispone que las personas civiles no pueden ser investigadas o juzgadas por la JPM. A pesar de eso, la propia Constitución Política de 1991 mantuvo la competencia de la JPM respecto de quienes integran la Policía Nacional, un cuerpo armado de naturaleza civil. Es decir, hasta hoy persiste un estado de cosas de incumplimiento parcial de las obligaciones internacionales que ha asumido Colombia, pues sí le otorga competencia a la JPM frente a un grupo determinado de personas civiles.

Respecto de la competencia para investigar y juzgar únicamente delitos de carácter estrictamente militar, la situación es similar. La normativa colombiana vigente y la jurisprudencia establecen que el margen de acción de la JPM está delimitado por los elementos subjetivo y funcional. El elemento subjetivo se refiere a la calidad de la persona como integrante de las fuerzas militares o de la Policía Nacional (ya mencionado arriba), mientras que el funcional materializa la afirmación de que acudir a la JPM no es un privilegio estamental, sino que los delitos por los que la persona está siendo investigada o acusada tienen que estar relacionados con el servicio que prestan en la institución militar o policial. Así, no cualquier delito es competencia de la JPM si quien es señalado de cometerlo es militar o policía.

El concepto de “relación con el servicio” es discutido de manera constante y sirve como dispositivo normativo para expandir o restringir la competencia en razón de la materia. La normativa colombiana lo desarrolla en el Código Penal Militar vigente, que dispone que “relación con el servicio” implica que el delito se deriva directamente de la función militar o policial que la Constitución, la ley o los reglamentos le asignan a los integrantes de esas instituciones y que excluye de la competencia de la JPM, por no estar relacionados con el servicio, los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada, de lesa humanidad, que atenten contra el derecho internacional humanitario, violencia sexual y los que sean abiertamente contrarios a la función constitucional de las fuerzas militares o de policía y que por su sola comisión rompen el nexo funcional del agente con el servicio. Esta forma de regulación implica dos aproximaciones a la competencia en razón de la materia de la JPM, por un lado, establece un listado expreso de categorías (no todas constitutivas de tipos penales) que no pueden caer en el conocimiento de la JPM y, por el otro, deja a la interpretación de los operadores judiciales la definición sobre otras conductas que rompen el nexo funcional por ser abiertamente contrarias a la función constitucional de las fuerzas militares y de policía.

La Corte Constitucional ha analizado el asunto y ha delineado un conjunto de reglas para la adjudicación de competencia de la JPM que le dan alcance a este elemento funcional. Desde decisiones tempranas, la Corte Constitucional ha explicado que para que un delito tenga relación con el servicio debe existir un vínculo claro, próximo y directo (no hipotético o abstracto) de origen entre éste y la actividad del servicio; además, no puede ser un delito de los que son considerados tan graves que rompen de inmediato el nexo funcional, dentro de los que caben las violaciones de derechos humanos y los crímenes de derecho internacional (aunque la propia Corte Constitucional ha utilizado distintas formas de categorizar esos delitos graves a través del tiempo) y, finalmente, la relación entre delito y servicio debe surgir de las pruebas que obran en la investigación o juicio. Más aún, la Corte Constitucional también ha determinado consistentemente que, dado que la JPM es un mecanismo especial de naturaleza excepcional, y que la justicia penal ordinaria es el fuero natural de todas las personas en Colombia, toda duda debe ser resuelta en favor de esta última.

Al tiempo, los sistemas internacionales de protección de derechos humanos han insistido consistentemente en la obligación que tienen las autoridades colombianas de respetar las restricciones a la competencia de la JPM. No sólo distintos órganos de tratado y procedimientos especiales han recomendado la adopción de medidas o anunciado su preocupación por el asunto, sino que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la intervención de la JPM en investigaciones o juicios por delitos que constituyen violaciones de derechos humanos.



A pesar de todo esto, durante décadas se insistió en Colombia en que la JPM asumiera el conocimiento de investigaciones o juicios que claramente estaban por fuera de los parámetros del derecho internacional y de la interpretación que la propia Corte Constitucional había hecho del marco normativo aplicable. Para eso se intentaron reformas constitucionales y legales que fueron denunciadas por organizaciones de víctimas y de defensa de derechos humanos, algunas de ellas revertidas o rechazadas. Pero también se intentó simplemente asignar la competencia a la JPM, a pesar del derecho vigente. Hoy esto sigue ocurriendo, aunque con cambios positivos que, si bien hay que reconocer, no son suficientes. La forma en que ocurre es a través de la apertura de investigaciones en la JPM por delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional y del reclamo de asignación a esta de las investigaciones que están en la justicia penal ordinaria a través del procedimiento incidental de conflicto de jurisdicción.

1.3 EL IMPACTO ACTUAL DE LA INTERVENCIÓN DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR EN CAUSAS POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL

A pesar de las diversas reformas constitucionales y legales y de la jurisprudencia constante de la Corte Constitucional y los pronunciamientos de órganos internacionales, la JPM aún abre hoy investigaciones por delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional. Luego de solicitar información a la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial (UAEJPM) durante dos años, Amnistía Internacional encontró que para 9 de febrero de 2024 aún habían abiertas 4.081 investigaciones por delitos de ese tipo, concretamente delitos contra la vida y la integridad personal y, en menor medida, delitos contra la libertad personal. Entre el listado de delitos, los más preocupantes son el homicidio, con 1.828 investigaciones abiertas y las lesiones personales, con 1.046. Un año después, con corte al 30 de abril de 2025, la misma institución reportó una disminución de investigaciones abiertas por las mismas categorías de delitos que dejó, en total, 3.028 investigaciones aún abiertas.

Estos hallazgos muestran que la apertura de investigaciones por delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional continúa. También muestran una reducción que fue reportada por la UAEJPM, pero que, si bien es un avance, debe ser leída en contexto histórico e institucional. En primer lugar, no es claro que la disminución de investigaciones corresponda únicamente a la remisión de investigaciones de la JPM a la justicia penal ordinaria. En segundo lugar, en otros momentos de las últimas décadas se ha visto una dinámica fluctuante entre la JPM y la justicia penal ordinaria en la que en algunos años se remiten investigaciones y en otros no, mientras que las investigaciones se siguen abriendo. En tercer lugar, Amnistía Internacional constató que en la mayoría de discusiones sobre la competencia de la JPM para conocer, por ejemplo, sobre homicidios, los operadores judiciales de la propia JPM han defendido tener competencia, a pesar de que la Corte Constitucional frecuentemente declara que no la tienen. No obstante, medidas como la Circular Interna 018 de 2023, expedida por el Director Ejecutivo de la UAEJPM, son pasos avanzados en la dirección correcta, instando a los operadores judiciales de la JPM a priorizar el trámite de definición de competencia en casos que se considere que probablemente se rompió el nexo causal entre la conducta y el servicio. Este avance debe ser saludado, pero no es suficiente.

Esa apertura de investigaciones dentro de la JPM no excluye la posibilidad de que se abran investigaciones en la justicia penal ordinaria por los mismos hechos. Esto crea una situación insostenible en la que dos órganos investigan al mismo tiempo delitos y personas con relación a los mismos hechos. También puede ocurrir que la investigación se haya abierto sólo en

uno de los dos sistemas y alguien tenga interés en que esté en el otro, por ejemplo, porque sólo esté en la JPM y se considere que esta no es competente. En estos escenarios, la forma de resolver la situación es a través de un conflicto de jurisdicción; un trámite incidental en el que dos autoridades judiciales se disputan el conocimiento de una causa concreta, sea porque cada autoridad considera que no le corresponde (conflicto negativo) o porque ambas consideran que les corresponde (conflicto positivo).

Desde 2021 el órgano encargado de resolver los conflictos de jurisdicción es la Corte Constitucional. De la misma manera que a pesar de los cambios normativos y de la jurisprudencia, las investigaciones en la JPM por delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional se siguen abriendo, a la Corte Constitucional siguen llegando conflictos de jurisdicción donde se discute la competencia entre la JPM y la justicia penal ordinaria por este tipo de casos. Discusiones que llegan a una corte que, por lo menos desde 1997, ha sido clara en cuál es el estándar aplicable: que la JPM no tiene competencia sobre delitos tan graves que rompen el nexo del acto con el servicio militar o policial.

Amnistía Internacional construyó una base de datos estructurada que caracteriza, a través de 27 variables, los 398 expedientes que la Corte Constitucional resolvió entre el 2 de febrero de 2021 y el 31 de octubre de 2024 sobre conflictos de jurisdicción entre la JPM y la justicia penal ordinaria. Los resultados del análisis de esa información demuestran tres cosas: (i) que aún se sigue discutiendo la competencia de la JPM para conocer sobre delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional cometidos por agentes de las fuerzas militares o de policía, especialmente delitos contra la vida y la integridad personal; (ii) que las discusiones sobre la competencia de la JPM para conocer de estos delitos son propiciadas tanto por operadores judiciales de ese sistema como de la justicia penal ordinaria y, (iii) que el hecho de que se deba agotar el trámite del conflicto entre la JPM y la justicia ordinaria penal con el fin de atribuir competencia a la JPM genera impactos negativos tanto en el proceso judicial como en las víctimas de los hechos.

1.3.1 AÚN SE INSISTE EN LA COMPETENCIA DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR Y POLICIAL SOBRE POSIBLES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL

El primer hallazgo derivado de la sistematización de información es que, entre 6.051 expedientes de conflicto de jurisdicción que abrió la Corte Constitucional, 398 se refieren a disputas entre la JPM y la justicia penal ordinaria. El 6,6% de los expedientes abiertos y la cuarta categoría en el listado de tipos de conflicto que resuelve la Corte Constitucional. Pero, además, se encontró que en la mayoría de esos expedientes se discute la posible comisión de delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional. Así, por ejemplo, en 183 expedientes se discuten posibles homicidios, en 45 posibles lesiones personales y en 39 posibles abusos de autoridad por acto arbitrario o injusto. También aparecen en el listado, en menor cantidad, delitos de concusión, hurto, tentativa de homicidio, homicidio culposo, tortura, entre otros. En total, Amnistía Internacional encontró que en 315 de los 398 expedientes se discutió la competencia de la JPM para conocer sobre una posible violación de derechos humanos; es decir, el 79,2% de los expedientes.

Esto ocurre a pesar de que la tendencia decisoria es clara. Amnistía Internacional encontró que entre los 398 expedientes abiertos la Corte Constitucional adoptó una decisión sobre a cuál operador judicial correspondía la competencia en 147 expedientes. Entre esos, decidió que 131 correspondían a la justicia penal ordinaria, 110 de ellos relativos a posibles violaciones de derechos humanos (entre otros, 84 sobre homicidios y 11 sobre lesiones



personales). Es decir, sólo en 16 oportunidades la Corte Constitucional encontró que la JPM sí tenía competencia.

Además, la información recolectada en la base de datos confirmó el impacto del incumplimiento de la obligación de no investigar y juzgar a personas no militares en la JPM, pues entre los 398 expedientes, 233 se refieren a delitos posiblemente cometidos por integrantes de la Policía Nacional.

1.3.2 LAS DISCUSIONES SOBRE LA COMPETENCIA SON PROPICIADAS TANTO POR OPERADORES JUDICIALES PENALES MILITARES COMO DE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA

El segundo hallazgo derivado del análisis de la información contenida en la base de datos es que, si bien los operadores judiciales de la JPM son quienes propician la mayoría de los conflictos de jurisdicción que llegan a la Corte Constitucional contra la justicia penal ordinaria, los operadores judiciales de esta última también lo hacen en ocasiones. Así, entre los 398 expedientes analizados, Amnistía Internacional encontró que en 131 expedientes la Corte Constitucional el asignó la competencia a la justicia penal ordinaria. Dentro de ese subconjunto de expedientes, en 47 oportunidades la justicia penal ordinaria manifestó no tener competencia, entre las cuales 33 expedientes se referían a posibles violaciones de derechos humanos sobre posibles homicidios, torturas y lesiones personales. En los 84 expedientes restantes fue la JPM la que manifestó tener competencia y en donde la Corte Constitucional no le dio la razón, 77 se referían a posibles violaciones de derechos humanos, entre ellas homicidios y lesiones personales otra vez.

Así, a pesar de los cambios normativos y de la jurisprudencia vigente, en la JPM principalmente, pero también en sectores de la justicia penal ordinaria, sigue instalada una idea de que la JPM tiene competencia para conocer sobre delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos. Esto confirma que las medidas que se deben adoptar para evitar que la situación continúe y se sigan trabando conflictos de competencia entre la justicia ordinaria penal y la JPM en casos de posibles violaciones de derechos humanos deben abarcar a ambos grupos de operadores judiciales.

1.3.3 LA DISPUTA SOBRE LA COMPETENCIA GENERA IMPACTOS NEGATIVOS EN LAS VÍCTIMAS Y EN EL PROCESO JUDICIAL

El tercer hallazgo resultante del análisis de la base de datos construida por Amnistía Internacional consiste en que, a pesar de cuando la Corte Constitucional decide sobre el fondo de los conflictos lo suele hacer respetando las obligaciones internacionales que ha asumido Colombia y su propia jurisprudencia, lo cierto es que hay una prevalencia de decisiones inhibitorias que debe ser abordada y que, en cualquier caso, el trámite de los conflictos de jurisdicción genera impactos negativos en las víctimas y en el proceso judicial por lo menos en tres niveles.

En el primer nivel, Amnistía Internacional encontró que el trámite de conflicto de jurisdicción suele iniciar de manera tardía. Al tratarse de un procedimiento no regulado, la intervención de un operador judicial para reclamar la competencia puede ocurrir en cualquier momento mientras el proceso judicial no haya terminado. Esto lleva a que, entre los 347 expedientes

analizados que contaban con información sobre la fecha de los hechos, haya 80 expedientes referidos a hechos ocurridos entre 1992 y 2014, 130 entre 2015 y 2019 y 137 entre 2020 y 2024. En general, si se compara la fecha de los hechos con la fecha en que se declaró que existía un conflicto de jurisdicción y se ordenó su remisión a la Corte Constitucional, en promedio pasaron 1,829 días, o lo que es lo mismo, alrededor de cinco años.

Esto no necesariamente es negativo, pues la trayectoria del fenómeno de la asignación de competencia a la JPM sobre posibles violaciones de derechos humanos y la información sobre apertura de investigaciones en la actualidad muestran que la JPM sigue conociendo sobre investigaciones y juicios que no debería. El procedimiento apropiado para impedir que esto continúe es el conflicto de jurisdicción. No obstante, la posibilidad de trabar el conflicto tan tarde en el proceso de investigación sólo tiene sentido si busca resolver un estado de cosas en donde se están violando derechos humanos. Por ejemplo, cuando la JPM lleva décadas conociendo de una investigación sobre una posible desaparición forzada que claramente no es de su competencia y la propuesta del conflicto busca solucionar esa situación. Este es el caso de algunos de los expedientes relativos a hechos cometidos alrededor de la primera década del 2000 citados más arriba. No obstante, en otros escenarios, la discusión tardía del conflicto de jurisdicción sí causa impactos negativos, especialmente cuando la justicia penal ordinaria ha avanzado en la investigación y juicio y se plantea un conflicto de jurisdicción que impide continuar a sabiendas que, por ejemplo, la causa se refiere a una posible violación de derechos humanos y la regla aplicable es clara.

En el segundo nivel, Amnistía Internacional encontró que, si bien cuando la Corte Constitucional comenzó a conocer sobre los conflictos de jurisdicción entre la JPM y la justicia penal ordinaria el tiempo de tramitación *prima facie* superaba lo que podría considerarse un plazo razonable, con el paso de los años la situación mejoró. Así, mientras los expedientes radicados en 2021 tomaron un promedio de 10,6 meses en ser resueltos y remitidos de vuelta al operador judicial correspondiente, los expedientes radicados en 2024 tomaron un promedio de 3,4 meses. Una mejoría que se confirmó es consistente con un esfuerzo de aprendizaje institucional e implementación de herramientas para acortar procesos y eliminar cuellos de botella.

El impacto positivo de este hallazgo se ve mitigado por el correspondiente al tercer nivel. Si bien la Corte Constitucional toma cada vez menos tiempo en resolver los conflictos de jurisdicción, lo cierto es que el 61,1% de los 398 expedientes analizados no recibió una respuesta de fondo. Es decir, fuera que pasaran diez o tres meses dentro de la Corte Constitucional, al salir aproximadamente tres de cada cinco expedientes quedaron en el mismo punto de partida, sin una decisión sobre si la competencia corresponde a la justicia penal ordinaria o a la JPM.

Una decisión inhibitoria es consecuencia de la Corte Constitucional constatando que uno de los tres presupuestos que conforman un conflicto de jurisdicción no se cumple, sea el subjetivo (es decir, que la controversia no fue generada por dos autoridades judiciales que pertenecen a distintas jurisdicciones), el objetivo (es decir, que no existe una causa judicial sobre la que recae la controversia) o el normativo (es decir, que las autoridades en controversia no expresaron las razones constitucionales o legales por las que consideran que tienen o no competencia). Amnistía Internacional encontró que en la gran mayoría de casos, la inhibición es resultado de un incumplimiento del presupuesto subjetivo, sea porque sólo un operador judicial participa en el conflicto (141 expedientes) o porque uno de los operadores judiciales que participa es la Fiscalía General de la Nación, sin tener la facultad para hacerlo (84 expedientes).

En general, la consecuencia de una inhibición es que el conflicto entre la justicia penal ordinaria y la JPM termina sin una respuesta clara sobre a quién corresponde el conocimiento de la causa, sea porque nunca existió o porque el procedimiento para trabarlo no se siguió de manera adecuada. De esa manera, al inhibirse la Sala Plena de la Corte Constitucional ordena devolver el expediente al operador judicial que lo remitió en primer lugar. Esto quiere decir, retomar la causa en el estado en que se encontraba y gestionar las cuestiones relativas a la competencia por el cauce adecuado. Este resultado tiene el potencial de generar impactos negativos en la causa y en las víctimas por lo menos en tres niveles.

Primero, una porción de las inhibiciones se refieren a casos donde no existe conflicto real y con la decisión de la Corte Constitucional será suficiente para dar herramientas a los operadores judiciales para resolver el asunto por sí mismos, como cuando encuentra que



ambos operadores judiciales estaban de hecho de acuerdo con la solución a la cuestión de la competencia o cuando no se le había preguntado a uno de los operadores judiciales por su posición al respecto y este en realidad está de acuerdo con el que planteó incorrectamente el conflicto en el primer lugar. En estos escenarios, el problema aparece no por lo que ocurrirá luego de la inhibición, sino por lo que ya ocurrió. Tanto las víctimas como las personas investigadas o sometidas a juicio tuvieron que transitar por el trámite de declaración, remisión y definición de un conflicto de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM para terminar en el mismo punto de partida. Es decir, el trámite no cumplió ningún objetivo y desgastó al aparato judicial y a las personas.

Segundo, la inhibición extiende el período en que persiste la incertidumbre sobre la ubicación correcta de la competencia entre la justicia penal ordinaria y la JPM y, en muchos casos, la situación insostenible de la persistencia de dos investigaciones sobre los mismos hechos y la misma persona en dos jurisdicciones diferentes. Período que ya por sí mismo era largo cuando el expediente llegó a la Corte Constitucional. Amnistía Internacional encontró que en los casos donde la Corte Constitucional se inhibe pasó un promedio de alrededor de 56,3 meses (4,7 años) entre la fecha en que ocurrieron los hechos objeto de la causa y la finalización del procedimiento incidental de definición de competencia con la remisión del expediente al operador judicial de origen luego de adoptada la decisión de inhibición. Tiempo que luego se ve extendido si el conflicto es sometido nuevamente a la Corte Constitucional para resolverlo.

Por último, otra porción de las inhibiciones está destinada a retornar a la Corte Constitucional en la forma de otros conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM que tendrán que ser analizados nuevamente para la toma de una decisión. Esto ocurre principalmente cuando el conflicto fue trabado de manera incorrecta, se corrige el trámite y resulta que sí existía una disputa que debía ser resuelta por la Corte Constitucional. En esos escenarios el costo en tiempo, esfuerzo y otros recursos para el aparato de justicia y las personas involucradas es aún mayor. Amnistía Internacional identificó, entre los 398 expedientes analizados, 27 casos que se agrupan en más de un expediente y que retornaron a la Corte Constitucional en más de una ocasión para ser decididos. En total, allí se encuentran agrupados 56 expedientes, es decir, el 14,1% del total de expedientes analizados. Lo normal, según la información analizada, es que en la segunda oportunidad se resuelva el conflicto, pero tomaría entre un poco menos de 500 días y cerca de 750 días en circunstancias normales entre la llegada del primer expediente y la salida del último. No obstante, hay casos que incluso no han sido resueltos en la segunda oportunidad y también hubo allí una inhibición. En esos, si bien el tiempo es menor, la controversia sigue pendiente de resolución.

La remisión de un expediente a la Corte Constitucional para la resolución de un conflicto de jurisdicción tiene efectos procesales en la investigación o juicios originarios. La garantía de juez natural es parte del derecho que tiene toda persona a recibir un juicio justo y en causas penales cobija tanto a las personas sometidas a investigación o juicio como a las víctimas, especialmente en casos donde se discute la posible comisión de un delito que configura una violación de derechos humanos o un crimen de derecho internacional. En ese sentido, el trámite de conflicto de jurisdicción debería entenderse y tener el efecto de ser vehículo para la garantía de un derecho, pues es a través de este que se solucionan disputas sobre quién es el juez natural de una o varias personas.

La historia colombiana ha mostrado que en el caso de las disputas sobre la competencia de la JPM para conocer sobre causas penales relativas a posibles violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional esto no es así. Los conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM han hecho parte, a través de los años, de un repertorio más amplio de herramientas que buscan ampliar el margen de acción y competencia de la JPM. Todo esto a pesar de múltiples y continuos pronunciamientos de la Corte Constitucional, de órganos internacionales de defensa de derechos humanos y de discusiones para la reforma de las normas que rigen a la JPM. Hoy, si bien las circunstancias han cambiado, el fenómeno ha mutado pero persiste. Amnistía Internacional identificó impactos negativos derivados tanto del hecho de trabar un conflicto de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM, como del trámite y la decisión dentro de la Corte Constitucional cuando lo que se busca es expandir la competencia de la JPM a casos donde se discutan delitos que puedan constituir violaciones de derechos humanos.

El primer grupo de impactos negativos y el principal, dada la naturaleza de la discusión, es el que tiene en las víctimas y su búsqueda de verdad, justicia y reparación a través del sistema judicial colombiano. Para las víctimas la discusión sobre la competencia se

inserta en un continuo de búsqueda de justicia más amplio y es imposible discernir entre el conflicto que es enviado para que la Corte Constitucional resuelva y el proceso general que se desencadena en cuanto las víctimas reclaman justicia. En ese contexto, el “hecho de la espera”, esto es, de saber que el proceso está detenido hasta tanto no se resuelva quién tiene la competencia para adelantarlos, es el efecto inmediato de que se inicie una discusión sobre la competencia respecto del caso. Los impactos de esa espera, que están asociados a la expectativa más amplia que inicia desde el proceso de reivindicación de verdad y justicia o, incluso, desde el hecho victimizante mismo, se ven reforzados cuando la decisión de la Corte Constitucional es inhibitoria. En general, esperar para no recibir respuesta sólo genera en las víctimas un sentimiento de falta de respaldo institucional ante un trámite en el cual ellas y sus representantes tienen pocas posibilidades de incidencia. Además, el riesgo de tener que acudir a la JPM a continuar sus reivindicaciones está presente también mientras no se resuelve el conflicto.

El segundo grupo de impactos negativos se observa en el propio proceso judicial y su avance. Al trabarse un conflicto de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM las actividades investigativas y los juicios se suspenden hasta que la Corte Constitucional adopte una decisión. Esto genera un proceso en donde se encadenan riesgos y daños, entre ellos, se pierde el impulso investigativo, si es que lo hubiere; se pone en riesgo la disponibilidad de evidencia; se pone en riesgo la disponibilidad de testigos; se habilita el encubrimiento de los hechos y las responsabilidades; continúa corriendo el término de prescripción de los delitos y, continúa corriendo el término para declarar la libertad de una persona privada de la libertad por constituir un riesgo para la comunidad y las víctimas o para el proceso mismo.

Todo esto no significa que los conflictos de competencia entre la justicia penal ordinaria y la JPM no deben existir. Al final, estos son la herramienta disponible para reclamar cuando no se cumple la garantía de juez natural. No obstante, su uso extendido y con pretensiones de expansión de la competencia de la JPM sobre posibles violaciones de derechos humanos y crímenes internacionales sí causa impactos negativos que deben ser abordados por las autoridades colombianas.

1.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El principal hallazgo de este informe es que los límites de la competencia de la JPM, a pesar de décadas de discusiones, siguen estando en debate en Colombia y requieren de medidas extraordinarias y urgentes que garanticen el derecho que tienen las víctimas de violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional a un juicio justo. Concretamente, la persistencia de esfuerzos de expansión de la competencia de la JPM hacia investigaciones y juicios relativos a posibles violaciones de derechos humanos, a través de la apertura de investigaciones y la presentación de conflictos de jurisdicción, sigue poniendo en riesgo tanto la vigencia de un estándar que ha sido claro por lo menos desde la década de 1990 en Colombia como el derecho de las víctimas a acceder a una justicia respetuosa de sus derechos, creada con anterioridad y por ley y que sea competente, independiente e imparcial.

Este informe parte de reafirmar el estándar internacional de materialización del derecho a un juicio justo en escenarios de intervención de jueces, tribunales y cortes penales militares. Para Amnistía Internacional, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH, en Colombia la JPM no tiene competencia para actuar respecto de personas que no integren las fuerzas militares o no estén en servicio activo y, cuando sí lo sean, sólo puede hacerlo respecto de delitos o faltas que atenten contra el orden militar. Esto implica necesariamente que la JPM no puede conocer sobre delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional. A pesar de décadas de discusión, de múltiples reformas constitucionales y legales, y de pronunciamientos judiciales a nivel interno e internacional, en Colombia esto sigue sin cumplirse, como demuestra este informe.

El ordenamiento jurídico colombiano sigue permitiendo que la JPM someta a civiles a investigaciones y juicios. El caso más evidente y preocupante es el de la Policía Nacional, cuyos integrantes son investigados y juzgados en la JPM a pesar de que la institución es un cuerpo armado civil, no militar. Esto sin que existan motivos objetivos y serios que demuestren la necesidad de asignar el conocimiento de delitos cometidos en el contexto del servicio policial a la JPM, pues los tribunales civiles colombianos deberían estar en condiciones de llevarlos adelante.



El ordenamiento jurídico colombiano también mantiene cierto nivel de ambigüedad en el ámbito legislativo respecto de la competencia en razón de la materia de la JPM. Por un lado, la Constitución Política parece insinuar que la JPM tiene competencia para conocer sobre delitos que podrían constituir infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Por el otro lado, el Código Penal Militar siguen siendo interpretado de manera que permite la apertura de investigaciones por delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional, especialmente delitos contra la vida y la integridad personal.

Amnistía Internacional también encontró que la disputa por el conocimiento sobre investigaciones y juicios sobre delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional continúa trasladándose a escenarios de conflictos de jurisdicción. Amnistía Internacional identificó 398 conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM remitidos entre febrero de 2021 y octubre de 2024 a la Corte Constitucional para ser resueltos. Gran parte de estos conflictos de jurisdicción discuten la competencia sobre posibles violaciones de derechos humanos (79,2%) y, dentro del grupo de 147 expedientes que fueron resueltos de fondo, 110 fueron asignados a la justicia penal ordinaria. La mayoría de los casos se refieren a posibles violaciones de los derechos a la vida e integridad personal, con un protagonismo marcado del homicidio y las lesiones personales.

Además, Amnistía Internacional encontró que los conflictos de jurisdicción para asignar las investigaciones y juicios a la JPM no son propiciados sólo por operadores judiciales penales militares. También hay registro de una participación significativa de fiscales y jueces penales ordinarios que traban conflictos de jurisdicción para desprenderse del conocimiento de investigaciones y juicios sobre delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos.

Los conflictos de jurisdicción, además de trabarse en circunstancias que en su mayoría ya están resueltas por el derecho internacional y nacional, suelen aparecer en etapas tardías de la investigación o el juicio. Amnistía Internacional encontró que más de la mitad de conflictos de jurisdicción que llegan a la Corte Constitucional se traban luego de pasados los primeros cinco años desde la ocurrencia de los hechos. Si bien el procedimiento para trabar conflictos de jurisdicción no está reglado y la oportunidad para hacerlo no precluye, es importante, para garantizar tanto los derechos de las víctimas como de las personas que serán sometidas a investigación y juicio, que el operador judicial a cargo del procedimiento esté claro desde el inicio.

La función de resolver los conflictos de jurisdicción recae en la Corte Constitucional desde 2021. Amnistía Internacional recibió información sobre el impacto negativo que tiene el procedimiento de resolución de los conflictos de jurisdicción, dado el tiempo que toma adelantarlos. Al analizar el tránsito de los expedientes por la Corte Constitucional, Amnistía Internacional encontró que, si bien en 2021 y 2022 el tiempo promedio de duración de un trámite era *prima facie* desproporcionado, la situación cambió para 2023 y 2024 y mejoró sustancialmente.

A pesar de eso, la prevalencia de decisiones inhibitorias respecto de los conflictos de jurisdicción mitiga sustancialmente el impacto de la mejoría en la tramitación. Amnistía Internacional encontró que en 243 expedientes, es decir, el 61,1% del total tramitados, la Corte Constitucional no tomó una decisión de fondo por falta de cumplimiento de al menos uno de los presupuestos para la configuración del conflicto de jurisdicción. La mayor parte de esas inhibiciones ocurre porque no hay dos operadores judiciales disputando la competencia o porque la Fiscalía General de la Nación carecía de la facultad para proponer o participar del conflicto de jurisdicción en el caso concreto (entre los dos suman 225 expedientes).

La inhibición es especialmente preocupante en casos donde están involucradas posibles violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional por varias razones. En primer lugar, porque compromete el acceso a la justicia de las víctimas, que no tienen la facultad de proponer el conflicto de jurisdicción, y sí tienen que soportar las consecuencias del actuar incorrecto de los operadores judiciales al proponerlo. En segundo lugar, porque interfiere con el cumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y sancionar las violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional que tienen las autoridades colombianas, al implicar que el procedimiento estuvo detenido durante un tiempo para resolver algo que no obtuvo resolución. En tercer lugar, porque en muchos casos perpetúa la situación insostenible de tener dos procedimientos penales abiertos por los mismos hechos, uno en la justicia penal ordinaria y otro en la JPM, lo cual afecta los derechos tanto de las víctimas como de las personas investigadas o juzgadas.

Amnistía Internacional considera que para reducir la cantidad de inhibiciones se deben tomar medidas en distintos niveles. Primero, la materialización de otras de las recomendaciones planteadas aquí debería disminuir la cantidad de conflictos de jurisdicción planteados y, por tanto, también la de inhibiciones. Segundo, las autoridades a cargo deben adelantar procesos juiciosos, sistemáticos y comprensivos de capacitación a operadores judiciales de la justicia penal ordinaria y la JPM sobre el trámite que se debe seguir y los presupuestos que se deben cumplir para trabar correctamente un conflicto de jurisdicción. Tercero, la Corte Constitucional puede adoptar un rol más activo en la subsanación de los trámites cuando sean subsanables. Esto implica, por ejemplo, considerar la posibilidad de decretar pruebas para obtener un pronunciamiento expreso sobre la competencia por parte de una autoridad que no lo ha hecho,¹ de revertir la postura sobre la falta de facultades de la Fiscalía General de la Nación para proponer y participar en conflictos de jurisdicción² y, de empoderar a fiscales y jueces para que rechacen de plano solicitudes de trasladar investigaciones y juicios sobre delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional hacia la JPM.

Amnistía Internacional recomienda al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, con el fin de subsanar el déficit de protección de derechos humanos derivado de la inclusión de la Policía Nacional en el ámbito de competencia de la JPM:

1. Proponer, tramitar y aprobar una reforma a la Constitución Política que sustraiga a la Policía Nacional del ámbito de competencia de la JPM y la ubique en el ámbito de la justicia penal ordinaria y dentro de los márgenes de las reglas generales de competencia.
2. Adecuar la estructura institucional y de planta, tanto de la JPM como de la justicia penal ordinaria, para atender las necesidades de la incorporación completa y sin restricciones de la Policía Nacional al ámbito de competencia de la segunda. Esto debería implicar una reducción en el tamaño de la JPM y un refuerzo de las capacidades de la Fiscalía General de la Nación y el resto de la justicia penal ordinaria para atender estos asuntos.

Amnistía Internacional recomienda al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, con el fin de ajustar el marco legislativo que rige a la JPM y sus normas sobre competencia a las obligaciones internacionales que ha asumido Colombia, así como avanzar en el cierre de la brecha de impunidad por violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional:

1. Proponer, tramitar y aprobar una reforma del artículo 221 de la Constitución Política que deje claro de una vez y para siempre, sin ambages, que la JPM no puede investigar o juzgar a personas por delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional, incluso si fueron cometidas en el contexto del conflicto armado o si pudieran categorizarse también como infracciones al derecho internacional humanitario.
2. Proponer, tramitar y aprobar una reforma el artículo 3 del Código Penal Militar de manera que excluya del conocimiento de la JPM todos los delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional.
3. Adherir prontamente y sin reservas a la Convención de Liubliana/La Haya sobre cooperación internacional en la investigación y enjuiciamiento de crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y otros crímenes internacionales.

Amnistía Internacional recomienda a los fiscales y jueces de la JPM, con el fin de respetar el derecho que tienen las víctimas de violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional a la garantía del juez natural:

[1] Esto es algo que la Corte Constitucional realiza de manera reiterada en otros escenarios de resolución de conflictos de jurisdicción, especialmente en los que involucran a la Jurisdicción Especial Indígena y la justicia penal ordinaria. Al respecto, ver: Corte Constitucional Autos A-2683 de 2023 y A-255 de 2023.

[2] Es importante notar que con la sentencia SU-190 de 2021 se abrió la posibilidad a que la Fiscalía General de la Nación, a pesar de no ejercer como autoridad jurisdiccional, sí pudiera proponer y participar en conflictos de jurisdicción. No obstante, la propia Corte Constitucional en el Auto 704 de 2021 restringió esta posibilidad a casos donde se discutieran delitos que podrían constituir “graves” violaciones de derechos humanos y ese es el estado actual de la jurisprudencia.



1. No abrir investigaciones sobre delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional, excepto si fuere con el único fin de trasladar su conocimiento a la Fiscalía General de la Nación y garantizar la integridad de la investigación en un marco de debida diligencia.
2. Para el caso de investigaciones ya abiertas, dar cumplimiento a la Circular Interna 018 de 2023 de la Dirección Ejecutiva de la UAEJPM y priorizar el trámite para la definición de la competencia dentro de cada una de ellas, remitiendo a la Fiscalía General de la Nación todas las investigaciones relativas a delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos.

Amnistía Internacional recomienda a la Fiscalía General de la Nación, al Consejo Superior de la Judicatura y a la UAEJPM, con el fin de propiciar el traslado de las investigaciones y juicios por delitos posiblemente cometidos por agentes de la Fuerza Pública que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional:

1. Poner en marcha un mecanismo de coordinación para analizar casos donde se investigan delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional y propiciar su remisión a la justicia penal ordinaria sin necesidad de trabar conflictos de jurisdicción.
2. Fortalecer la capacitación a operadores judiciales penales militares y penales ordinarios sobre el derecho y los estándares internacionales de operación de la JPM, su margen de acción y los límites a su ámbito de competencia. Esta capacitación debe ser accesible para todas las personas involucradas en el proceso de toma de decisión, no sólo a las del nivel central de cada institución.

Amnistía Internacional recomienda a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, con el fin de que cumplan su rol de promoción de derechos humanos y acompañamiento a víctimas de violaciones de derechos humanos:

1. Fortalecer la capacitación a procuradores y procuradoras y a defensores y defensoras públicos sobre el derecho y los estándares internacionales de operación de la JPM, su margen de acción y los límites a su ámbito de competencia.

Amnistía Internacional recomienda a la Fiscalía General de la Nación y a la UAEJPM, con el fin de propiciar la discusión temprana sobre la competencia para conocer de una investigación o juicio por un delito que puede constituir una violación de derechos humanos o un crimen de derecho internacional posiblemente cometido por un integrante de la Fuerza Pública:

1. Incluir dentro del mecanismo de coordinación para la remisión de investigaciones y juicios sobre delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos un procedimiento general de transferencia de información que permita identificar las nuevas investigaciones abiertas en la JPM de manera temprana y discutir si están dentro de la órbita de la justicia penal ordinaria lo más pronto posible. De no llegarse a un acuerdo, deberá trabarse el conflicto de jurisdicción ante la Corte Constitucional.

Amnistía Internacional recomienda a la Fiscalía General de la Nación, al Consejo Superior de la Judicatura y a la UAEJPM, con el fin de disminuir los errores procedimentales al trabar conflictos de jurisdicción que derivan en decisiones inhibitorias por parte de la Corte Constitucional:

1. Adoptar medidas para incluir una capacitación comprehensiva sobre la competencia de la JPM y el trámite de conflictos de jurisdicción para jueces y fiscales penales ordinarios y penales militares teniendo en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos aplicables en Colombia.
2. Adoptar medidas para incluir la cantidad de conflictos de jurisdicción trabados y sus resultados en la evaluación de desempeño de jueces y fiscales penales ordinarios y penales militares.

Amnistía Internacional recomienda a la Corte Constitucional, con el fin de mitigar el impacto de la prevalencia de decisiones inhibitorias en la resolución de conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM:

1. Adoptar un criterio jurisprudencial que impulse a los despachos sustanciadores

a buscar evitar la inhibición en conflictos de jurisdicción que involucren posibles violaciones de derechos humanos. Entre otras medidas a adoptar como consecuencia de esa decisión están:

- a. Promover el decreto y práctica de pruebas para subsanar la falta de cumplimiento de algún presupuesto para la configuración del conflicto de jurisdicción.
- b. Revertir la postura sobre falta de facultades de la Fiscalía General de la Nación para proponer o participar en conflictos de jurisdicción o, por lo menos, permitirle hacerlo en cualquier caso que se discuta una posible violación de derechos humanos, cualquiera que sea, no sólo las denominadas “graves”.
- c. Adoptar decisiones que den cuenta de la existencia de un patrón de conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM respecto de delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos y, en consecuencia, prevengan a los operadores judiciales concernidos de sólo presentarlos cuando en efecto haya una disputa sustancial.





INTRODUCCIÓN

2 INTRODUCCIÓN

A Juan Carlos León Acosta, Jaime Fandiño, Nicolás Neira, Jaider Alexander Fonseca y Andrés Felipe Rodríguez los mataron miembros de la Policía Nacional durante protestas entre 2013 y 2021. A Leidy Cadena un miembro de la Policía Nacional le hizo perder un ojo, también en una protesta en 2021. A Nydia Erika Bautista y Luis Fernando Lalinde se los llevaron miembros del Ejército Nacional en la década de 1980. A pesar de que ocurrieron en épocas y circunstancias muy distintas, todos tienen algo en común: ante los reclamos de verdad, justicia y reparación, la institucionalidad colombiana intentó que la investigación y el juicio por lo que les ocurrió fueran adelantados por la Justicia Penal Militar (JPM).³ En pocas palabras, que las instituciones a las cuales pertenecían sus victimarios hicieran justicia.

La pretensión de expandir el ámbito de competencia de la JPM en Colombia ha estado presente desde, por lo menos, la segunda mitad del siglo XX. Teóricamente, debería funcionar como un sistema de justicia especializado cuyo objetivo es mantener el orden, la disciplina y la moral en las fuerzas armadas de los Estados.⁴ Pero en Colombia, a través de los años, se le ha intentado transformar en el juez natural de fuerzas armadas y de policía y en un componente esencial del modelo de seguridad y lucha contrainsurgente.⁵ En palabras de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), “[e]l modelo de seguridad ha estado mediatizado por la creación de un contexto de jurisdicción especial, opacidad de los fueros y justicias especiales que ha operado como formas de impunidad. Así, ha sacrificado la independencia e imparcialidad de la justicia por dos vías. En primer lugar, durante las décadas en que se instituyó, por el juzgamiento de civiles por parte de la Justicia Penal Militar que, después de su abolición, evolucionó a concepciones de justicia de excepción (...). En segundo lugar, a través del fuero penal militar, consistente en el juzgamiento por parte de las Fuerzas Armadas, a través de la Justicia Penal Militar, de violaciones de derechos humanos e infracciones al [derecho internacional humanitario] en que sus miembros hayan podido incurrir.”⁶

La sociedad civil, el movimiento de defensa de derechos humanos, las víctimas de violaciones de derechos humanos y algunos sectores de la institucionalidad han combatido esa pretensión de expansión indebida del alcance de la JPM. Desde la resistencia a las cortes marciales contra personas no integrantes de las fuerzas armadas y las decisiones de la Corte Suprema de Justicia sobre la inconstitucionalidad del juzgamiento de civiles, pasando por la incidencia en órganos internacionales de protección de derechos humanos y la denuncia pública de las prácticas de la JPM, Colombia ha transitado por un camino de altos y bajos en la construcción de un sistema judicial que no dependa de la política de seguridad, de la militarización y de la solidaridad de cuerpo.

[3] Es importante aclarar que la denominación “Justicia Penal Militar y Policial” aparece en la legislación colombiana por primera vez en la Ley 1765 de 2015, que sigue vigente a la fecha. En este informe se utiliza la sigla JPM, incluso para describir eventos posteriores a esa ley, con el objetivo de mantener la uniformidad en el texto.

[4] Rachel VanLandingham, Grazvudas Jasutis y Kristina Cernejute, *Military justice*, 2023, página 8.

[5] CEV, *Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia*, 2022, página 414.

[6] CEV, *Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia*, 2022, página 414.



Después de décadas de supuestos avances el debate debería estar saldado. Decisiones de la Corte Constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (Comité de Derechos Humanos) y el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas (Comité contra la Tortura), así como reformas constitucionales y legislativas al marco de funcionamiento de la JPM, apuntan a que en Colombia la JPM no debería juzgar a personas civiles y no debería asumir conocimiento sobre delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional. No obstante, lo sucedido después del Paro Nacional de 2021 es un recordatorio de que esto no es así.

En el 2021, una propuesta de reforma tributaria que contenía medidas que la población percibió como injustas, sumada a condiciones estructurales de violencia y falta de respeto y garantía de derechos, desató una ola de protestas en casi todo el país. Los eventos venían precedidos por otro paro nacional en 2019, interrumpido por la pandemia del COVID-19 a inicios de 2020, y un momentáneo resurgir de protestas masivas en septiembre de 2020 en contra del uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional. Las personas reclamaban mayor igualdad, la garantía de sus derechos a la educación, el trabajo, la salud y la seguridad social, la protección de personas defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales, la mitigación adecuada de los impactos de la pandemia del COVID-19, entre muchas otras demandas. A pesar de que la mayoría de las manifestaciones fueron pacíficas, la respuesta institucional al Paro Nacional fue la estigmatización y la violencia. En un espacio de pocos meses, diversas organizaciones de derechos humanos, entre ellas Amnistía Internacional, denunciaron muertes, lesiones oculares, violencia sexual y otro tipo de violencias basadas en género, privaciones arbitrarias de la libertad, entre otras violaciones de derechos humanos cometidos por la Policía Nacional o por particulares que actuaron con aquiescencia y tolerancia de las autoridades.⁷

Pasado el Paro Nacional, ante la dimensión de la violencia y las violaciones de derechos humanos cometidas por la Policía Nacional, los reclamos por verdad y justicia se hicieron cada vez más fuertes. La inquietud era tan palpable que luego de una visita de trabajo realizada en 2021 al país, la CIDH recomendó a las autoridades colombianas “adoptar las medidas necesarias para asegurar la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad del Estado, por medio de la investigación, de forma imparcial, exhaustiva y expedita de las denuncias de violación de derechos humanos; así como juzgar y sancionar a los responsables.”⁸

Dentro de las preocupaciones de la CIDH estaba la información recibida sobre casos de posibles violaciones de derechos humanos cometidas por integrantes de la Policía Nacional, especialmente del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), que estaban siendo asumidas por la JPM bajo el argumento de que se consideraban actos del servicio policial. La CIDH recordó a las autoridades colombianas que “(...) la aplicación del fuero militar es incompatible con la Convención Americana [sobre Derechos Humanos], pues supone que las propias fuerzas de seguridad juzguen a sus pares (...) tratándose de fueros especiales, como la jurisdicción militar, sólo deben juzgar a personal activo por la comisión de delitos o faltas que por su naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar o policial.”⁹

Con el paso del tiempo no sólo continuaron saliendo a la luz instancias de apertura de investigaciones en la JPM por posibles violaciones de derechos humanos cometidas durante el Paro Nacional, sino también de planteamiento de conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM en los que se buscaba afinar la competencia en esta última. En resumen, un conflicto de jurisdicción es un trámite incidental en el que se decide, entre

[7] Amnistía Internacional, Cali: En el epicentro de la represión. Violaciones a los derechos humanos durante el Paro Nacional 2021 en Cali, Colombia (Índice: AMR 23/4405/2021 Spanish), 30 de julio de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/4405/2021/es/>. Amnistía Internacional, Tiros a la vista: traumas oculares en el marco del Paro Nacional, Colombia (Índice: AMR 23/5005/2021 Spanish), 26 de noviembre de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/5005/2021/es/>. Amnistía Internacional, La policía no me cuida: violencia sexual y otras violencias basadas en género en el Paro Nacional de 2021 (Índice: AMR 23/6234/2022 Spanish), 1 de diciembre de 2022, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/6234/2022/es/>.

[8] CIDH, Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia, 2021, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf, página 43.

[9] CIDH, Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia, 2021, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf, párrafo 130.

dos operadores judiciales, quién tiene la competencia para abordar un proceso judicial.¹⁰ La información que recibió Amnistía Internacional entre 2022 y 2024 indicaba que en casos en que la justicia penal ordinaria sí avanzaba, se buscaba que el conocimiento de las investigaciones lo asumiera la JPM. Es a partir de ese momento que se hizo evidente para Amnistía Internacional la necesidad de profundizar en el fenómeno de la intervención de la JPM en las investigaciones penales sobre estos hechos.

No obstante, al determinar el alcance de esta investigación quedó claro que el problema no se limitaba al contexto del Paro Nacional de 2021, ni siquiera a las posibles violaciones de derechos humanos cometidas durante protestas. En general, se observó que siguen ocurriendo disputas por asignar a la JPM la competencia sobre investigaciones y juicios que no le corresponden, especialmente respecto de delitos relacionados con la violación de los derechos a la vida y la integridad personal. Por ese motivo se amplió el foco de análisis para incluir en general casos de posibles violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional.

Este informe presenta tres hallazgos principales. Primero, que a pesar de todos los avances y discusiones en Colombia sobre el acotadísimo alcance legítimo del ámbito de acción de la JPM, las pretensiones de expandir su ámbito de competencia más allá de lo que las obligaciones internacionales que ha asumido Colombia disponen no son cosa del pasado, aún están vigentes. Segundo, que la primera materialización de esas pretensiones de expansión, en pie desde hace décadas, se evidencia en que en Colombia aún se investiga a personas civiles en la JPM: a los integrantes de la Policía Nacional. Tercero, que la segunda materialización de esas pretensiones de expansión es la continuidad de la apertura de investigaciones por delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional y el planteamiento de conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM que, si bien reciben como respuesta decisiones de la Corte Constitucional que suelen respetar el estándar internacional aplicable, igual generan impactos negativos en las víctimas y el proceso general de rendición de cuentas que deben evitarse.

Para este análisis, Amnistía Internacional parte de señalar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y prevención de la impunidad por crímenes de derecho internacional aplicables a la JPM en Colombia (sección 4). **Allí concluye que la JPM colombiana no debe investigar y juzgar a personas civiles y solo debe asumir conocimiento sobre delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar. Esto implica que no debe investigar y juzgar delitos que puedan constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional.**

Posteriormente, Amnistía Internacional presenta una reconstrucción del panorama general de la puesta en marcha y operación de la JPM en Colombia (sección 5). **Allí el análisis se concentra en cómo, a través de los años y desde distintos sectores, se ha intentado expandir el margen de competencia de la JPM para incluir a personas civiles (entre ellos a la Policía Nacional) y casos sobre posibles violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional.** A pesar de verificar que se han dado cambios regulatorios y normativos, y de reconocer la acción institucional para atajar dicha expansión, especialmente por parte de la Corte Constitucional, esta sección es una constancia de que la situación aún requiere atención.

Finalmente, Amnistía Internacional expone cómo en la actualidad la pretensión de expansión de la competencia de la JPM continúa, con los efectos de las acciones del pasado aún vigentes en algunos campos (sección 6). Allí se presentan dos hallazgos fundamentales. **Primero, que la JPM continúa asumiendo el conocimiento sobre investigaciones relativas a delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional, principalmente ataques a los derechos a la vida e integridad personal. Segundo, que la insistencia en intentar asignar a la JPM el conocimiento de investigaciones de este tipo causa impactos negativos en las víctimas, entre ellos su agotamiento y la imposición de barreras a su derecho al acceso a la justicia y a la de rendición de cuentas. Daños que deben ser prevenidos, mitigados y remediados.**

[10] Es importante notar que la Constitución Política de Colombia se refiere a estos eventos como “conflictos de competencia que ocurren entre distintas jurisdicciones.” No obstante, la práctica jurídica colombiana distingue entre los conflictos de jurisdicción y los conflictos de competencia, perteneciendo los que ocurren entre la justicia penal ordinaria y la JPM al primer grupo. Por eso, en este documento se utiliza la expresión “conflicto de jurisdicción” como sinónimo de “conflicto de competencia que ocurre entre distintas jurisdicciones.” Al respecto, ver: Constitución Política, artículo 241.11.

An abstract painting of a street scene. The background is a mix of grey, white, and red tones, suggesting a cityscape or a scene of destruction. In the foreground, several dark silhouettes of people are walking across a wet, reflective surface. There are also dark shapes that look like vehicles. A bright yellow brushstroke is drawn across the upper part of the image, containing the word 'METODOLOGÍA' in black, bold, sans-serif capital letters.

METODOLOGÍA

3 METODOLOGÍA

Este informe es parte de un esfuerzo para abrir caminos a la no repetición de las violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del ejercicio de la protesta por parte de las instituciones colombianas, especialmente la Policía Nacional. Amnistía Internacional considera, en línea con lo que han manifestado las organizaciones que conforman la Mesa por la Reforma Policial,¹¹ que la prevención de la impunidad y la rendición de cuentas por las violaciones de derechos humanos cometidas durante el Paro Nacional de 2021 son parte esencial del proceso de transformación que tiene que transitar la Policía Nacional.

Este informe surge de un diagnóstico de la situación de impunidad por estos hechos que mostró que no sólo los avances en la investigación y juzgamiento de los hechos ocurridos durante el Paro Nacional de 2021 eran escasos y dispersos (aunque algunos bastante significativos), sino que las barreras para su consolidación eran diversas. Una de ellas era la intervención de la JPM. Amnistía Internacional recibió información durante varios años sobre el planteamiento de conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM con el objetivo de adjudicar el conocimiento de las investigaciones y juicios a esta última, especialmente cuando la acción de la Fiscalía General de la Nación y las víctimas había llevado el proceso judicial a etapas avanzadas. No obstante, durante los primeros ejercicios de determinación del alcance de la investigación, Amnistía Internacional verificó que lo que ocurría en casos de protesta era reflejo de una situación más general, asociada al juzgamiento de posibles delitos contra la vida y la integridad personal cometidos por integrantes tanto de la Policía Nacional de Colombia como de sus fuerzas militares. Así, el enfoque de la investigación se amplió más allá de la intervención de la JPM en las investigaciones y juicios relativos a violencia policial durante las protestas.

Este documento tiene cuatro secciones y en cada una se siguió una aproximación metodológica diferente. Este apartado presenta cada una de ellas.

La primera sección delinea las obligaciones internacionales aplicables a la JPM en Colombia. Allí se siguió un método de investigación legal estándar que rastrea las fuentes del derecho internacional aplicables al Estado colombiano y la forma como han sido interpretadas por los órganos autorizados para el efecto. Amnistía Internacional concluyó que el estándar internacional aplicable a las autoridades colombianas en este asunto es el establecido por la Corte IDH en su interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La lectura de dicho estándar está complementada por los pronunciamientos de otros órganos, pero se toma como base el interamericano por cuanto: (i) Colombia es Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH; (ii) el estándar ha sido construido por la Corte IDH, en parte, en casos donde la responsabilidad internacional de Colombia ha sido analizada; y (iii) la formulación del estándar por parte de la Corte IDH ofrece mayor protección de derechos y es más explícito que la de los órganos del Sistema Universal de Derechos Humanos. Además, el análisis incluye

[11] Mesa por la Reforma Policial, Reformar la Policía Nacional sin cambios estructurales mantendrá violencias y vulneraciones a derechos humanos en Colombia, 2024, <https://coeuropa.org.co/reformar-la-policia-nacional-sin-cambios-estructurales-mantendra-violencias-y-vulneraciones-a-derechos-humanos-en-colombia/>.



consideraciones sobre la vigencia de obligaciones para las autoridades colombianas relativas a la prevención de la impunidad por crímenes de derecho internacional cometidos en su territorio y la relación que tienen estas con el ámbito de acción de la JPM.

La segunda sección hace una reconstrucción del panorama general de puesta en marcha y operación de la JPM en Colombia, con un énfasis especial en el período que va desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad. Para realizar esa reconstrucción Amnistía Internacional acudió a fuentes secundarias, especialmente a la literatura sobre el fenómeno, la jurisprudencia constitucional colombiana, los pronunciamientos de diversos órganos internacionales de protección de derechos humanos y el acervo de publicaciones del movimiento de derechos humanos del país. Esta recolección de información fue complementada con una revisión del propio archivo de Amnistía Internacional, que ha hecho seguimiento al asunto por décadas.


La tercera sección, sobre el impacto actual de la JPM en las causas por violaciones de derechos humanos en Colombia, está basada en información recaudada por Amnistía Internacional a través de diversas fuentes. En cuanto a las fuentes institucionales, se presentaron solicitudes de acceso a información pública a diversas instituciones colombianas, así: (i) dos a la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial (UAEJPM), (ii) dos a la Secretaría General y la Presidencia de la Corte Constitucional, (iii) una a la Fiscalía General de la Nación y, (iv) una al Consejo Superior de la Judicatura. La UAEJPM, la Corte Constitucional y la Fiscalía General de la Nación dieron respuesta completa a todas las solicitudes presentadas. Además, una delegación de Amnistía Internacional sostuvo entrevistas con integrantes de la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo para presentar los hallazgos preliminares de la investigación y obtener su retroalimentación.

Amnistía Internacional también entrevistó a un grupo de seis abogadas, abogados y personas defensoras de derechos humanos que acompañan judicialmente a víctimas de violaciones de derechos humanos en sus reclamos de justicia y han navegado el trámite de reclamar que la JPM no conozca de esas investigaciones o juicios. A pesar de que no todas las personas entrevistadas pidieron mantener su anonimato para esta investigación, Amnistía Internacional optó por no revelar sus nombres y proteger tanto su identidad como la de las personas que acompañan.

Por último, Amnistía Internacional creó una base de datos estructurada con la caracterización de los 398 expedientes de conflicto de jurisdicción que ha tramitado la Corte Constitucional desde que comenzó a cumplir la función de resolverlos en 2021 hasta octubre de 2024 (fecha de corte de recolección de información para la base de datos). La metodología asociada a la construcción de esa base de datos está disponible en el anexo a este informe e incluye tanto el proceso de recolección como de codificación de cada una de las variables. Para el procesamiento de la información contenida en la base de datos, que aparece en la tercera sección del informe, se aplicó un enfoque de estadística descriptiva que resume y describe las características de la información recolectada.

La cuarta sección, que contiene las conclusiones y recomendaciones, está fundada en el análisis conjunto de la información recabada en las tres secciones anteriores, así como en un ejercicio de validación y contrastación adelantado durante las entrevistas realizadas.

Amnistía Internacional agradece inmensamente a las personas que dedicaron tiempo y esfuerzo a discutir los hallazgos de esta investigación. Especialmente a las abogadas y abogados que representan a víctimas de violaciones de derechos humanos y que, gracias a su resistencia, han contenido el afán expansivo del ámbito de competencia de la JPM por décadas.



OBLIGACIONES
INTERNACIONALES
RELATIVAS A LA
JUSTICIA PENAL
MILITAR



4 OBLIGACIONES INTERNACIONALES RELATIVAS A LA JUSTICIA PENAL MILITAR

Todas las personas tienen derecho a ser tratadas como iguales ante los tribunales y cortes de justicia.¹² Esto implica que casos similares deben ser tratados a través de normas y procedimientos similares.¹³ **Para ello los Estados deben disponer de un aparato de justicia funcional y una arquitectura institucional que garantice el acceso a la justicia en condiciones de igualdad.**¹⁴

A pesar de lo anterior, el derecho internacional de los derechos humanos permite de manera excepcional la creación o aplicación de procedimientos o tribunales especiales para categorías específicas de delitos o para grupos de personas determinadas.¹⁵ Pero, para que la creación de un procedimiento o tribunal especial respete el derecho y los estándares internacionales de derechos humanos se deben cumplir dos requisitos. Primero, los juicios adelantados en estos sistemas deben poder desarrollarse en condiciones que permitan el cumplimiento de las garantías procesales a que tiene derecho toda persona cuando accede a la justicia. Es decir, entre otras características, que los sistemas hayan sido creados por ley y sean competentes, independientes e imparciales.¹⁶ Segundo, los motivos para la creación del procedimiento o tribunal especial deben ser objetivos, razonables y tener la solidez suficiente para sustentar el trato diferencial que implica que unas personas o delitos sean procesados allí y no por los procedimientos o tribunales ordinarios.¹⁷

La justicia penal militar es uno de los procedimientos o tribunales especiales que existen aún hoy en el mundo.¹⁸ Es considerada especial porque, bajo condiciones determinadas, constituye una excepción a la aplicación de herramientas de justicia penal ordinaria cuando quien presuntamente comete un delito pertenece a las fuerzas armadas de un Estado. De acuerdo con lo explicado anteriormente, la creación y puesta en marcha de un modelo de justicia penal militar no está en principio prohibida por el derecho internacional de los derechos humanos.

[12] Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 10. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.

[13] Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32. Artículo 14. El derecho a un juicio justo y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 23 de agosto de 2007, CCPR/C/GC/32, párrafo 14.

[14] Asamblea General de la ONU, Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, Resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, párrafo 5.

[15] Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32. Artículo 14. El derecho a un juicio justo y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 23 de agosto de 2007, CCPR/C/GC/32, párrafo 14.

[16] Para una recopilación exhaustiva de las normas y estándares internacionales aplicables a los juicios, ver: Amnistía Internacional, Juicios justos (Índice: POL 30/002/2014 Spanish), 9 de abril de 2014, <https://www.amnesty.org/es/documents/pol30/002/2014/es/>.

[17] Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32. Artículo 14. El derecho a un juicio justo y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 23 de agosto de 2007, CCPR/C/GC/32, párrafo 22. Comité de Derechos Humanos, Manzano y otros Vs. Colombia, 10 de mayo de 2010, CCPR/C/98/D/1616/2007, párrafo 6.5. Comité de Derechos Humanos, Madani Vs. Argelia, 21 de junio de 2007, CCPR/C/89/D/1172/2003, párrafo 8.7.

[18] Para una aproximación comprensiva a los estándares internacionales de derechos humanos aplicables a la justicia penal militar, ver: International Commission of Jurists, Military jurisdiction and international law. Military courts and gross human rights violations [vol. 1], 2003.

No obstante, al analizar su operación debe determinarse, primero, si fue creada por ley y, entre otras garantías, si es competente, independiente e imparcial y, segundo, cuáles son los motivos objetivos y razonables que justifican su existencia.

La garantía del derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, es un derecho absoluto y no admite excepciones.¹⁹ La independencia exige que se adopten medidas para proteger a las personas que administran justicia de toda forma de influencia política en la adopción de sus decisiones, así como de conflictos de interés e intimidación,²⁰ de tal manera que puedan resolver basándose en los hechos y de acuerdo con la ley. Mientras que la imparcialidad implica una garantía de que las decisiones judiciales no están ni parecen estar influenciadas por sesgos o prejuicios personales de quienes las toman.²¹ Estas garantías obligan a la justicia penal militar y se deben cumplir allí en igual medida que en cualquier otro sistema de administración de justicia.

Frente a los motivos de su existencia, la justicia penal militar se justifica en la necesidad de asegurar la disciplina y el buen orden al interior de las fuerzas militares a través de procedimientos justos que adjudiquen responsabilidades y determinen sanciones.²² De allí que se considere que un modelo de justicia penal militar debe tener una competencia restringida a infracciones de carácter estrictamente militar, cometidas por miembros de las fuerzas militares.²³ Esto implica dos limitaciones al ámbito de acción de la justicia penal militar, una relativa a las personas que pueden ser sometidas a investigación y juicio (sólo integrantes de las fuerzas militares) y otra referida al tipo de delitos sobre los que puede conocer (sólo delitos de carácter militar).²⁴

Sobre el juzgamiento de personas no militares en la justicia penal militar, el Comité de Derechos Humanos inicialmente consideró que, si bien podía ser problemático, no estaba prohibido por el derecho internacional.²⁵ Más tarde profundizó en el asunto y explicó que la investigación y juzgamiento de personas no militares en la justicia penal militar sólo debería ocurrir de manera excepcional y “(...) limitarse a los casos en que el Estado (...) pueda demostrar que el recurso a dichos tribunales es necesario y está justificado por motivos objetivos y serios, y que, por la categoría específica de los individuos y las infracciones de que se trata, los tribunales civiles no están en condiciones de llevar adelante esos procesos.”²⁶ Por su parte, la Corte IDH ha considerado de manera categórica que el juzgamiento de civiles debe estar excluido del ámbito de competencia de la justicia penal militar.²⁷ Mientras que el Relator Especial sobre la independencia de los jueces y abogados y el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria han verificado la existencia de un consenso cada vez más fuerte en el derecho internacional respecto de la necesidad de restringir de manera radical, o incluso prohibir, la práctica de juzgar a civiles en tribunales o cortes militares.²⁸

[19] Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32. Artículo 14. El derecho a un juicio justo y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 23 de agosto de 2007, CCPR/C/GC/32, párrafo 19.

[20] Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32. Artículo 14. El derecho a un juicio justo y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 23 de agosto de 2007, CCPR/C/GC/32, párrafo 19.

[21] Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32. Artículo 14. El derecho a un juicio justo y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 23 de agosto de 2007, CCPR/C/GC/32, párrafo 21.

[22] Rachel VanLandingham, Grazvudas Jasutis y Kristina Cernejute, *Military justice*, 2023, página 8.

[23] Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Proyecto de principios sobre la administración de justicia por los tribunales militares, 16 de junio de 2005, E/CN.4/Sub.2/2005/9. Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados Parte conforme al artículo 40 del Pacto. Egipto, 9 de agosto de 1993, CCPR/C/79/Add.23, párrafo 9.

[24] Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2012, párrafo 240.

[25] Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 13. Artículo 14 – Administración de justicia, 1984, HRI/GEN/1/Rev.7, párrafo 4.

[26] Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32. Artículo 14. El derecho a un juicio justo y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 23 de agosto de 2007, CCPR/C/GC/32, párrafo 22.

[27] Corte IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000, párrafo 117.

[28] Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Informe del Relator Especial encargado de la cuestión de la independencia de los jueces y abogados, Sr. Param Cumaraswamy, Informe de la misión al Perú, 19 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/39/Add.1, párrafo 78. Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, 18 de diciembre de 1998, E/CN.4/1999/63, párrafos 79 y 80. Al respecto, ver: Daniel O'Donnell, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, 2012, páginas 413-414.



En cuanto al tipo de delitos sobre los que puede conocer la justicia penal militar, la Corte IDH ha explicado que su ámbito de competencia debe ser restringido y excepcional, encaminado a la protección de intereses jurídicos especiales y vinculados a las funciones que tienen las fuerzas militares.²⁹ La razón es que la finalidad de la justicia penal militar no es otra que mantener el orden y la disciplina dentro de las fuerzas armadas y, por lo tanto, “(...) sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.”³⁰ Esto implica, entre otras cosas, excluir de la competencia de la justicia penal militar la investigación y juzgamiento de delitos que puedan constituir violaciones de derechos humanos, incluso si quien fuera señalada de cometerla es una persona militar en servicio activo,³¹ pues estos no son delitos de carácter militar.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - CASO VÉLEZ RESTREPO Y FAMILIARES CONTRA COLOMBIA

En 2012 la Corte Interamericana resolvió el caso del periodista Luis Gonzalo Vélez Restrepo contra Colombia, agredido en 1996 por integrantes del Ejército Nacional mientras filmaba una protesta en oposición a la política estatal de fumigación de cultivos de hoja de coca en el departamento del Caquetá. La búsqueda de justicia del señor Vélez Restrepo y su familia no obtuvo respuesta oportuna por parte de las autoridades colombianas y, en cambio, fueron amenazados.³² Uno de los asuntos que abordó la Corte Interamericana en el caso fue la intervención de la JPM en la investigación. Al respecto manifestó:

“Sobre este particular, la Corte reitera su jurisprudencia constante sobre la falta de competencia de la jurisdicción penal militar para juzgar violaciones de derechos humanos y el alcance restrictivo y excepcional que debe tener en los Estados que aún la conserven. Esta Corte ha establecido que, en razón del bien jurídico lesionado, dicha jurisdicción no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, y que en el fuero militar sólo se puede juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.”³³

Adicionalmente, **el derecho y los estándares internacionales también obligan a las autoridades colombianas a prevenir la impunidad por crímenes de derecho internacional, es decir, el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales.**

Las primeras tres categorías, genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, están consagrados en distintos instrumentos internacionales y en la jurisprudencia internacional y colombiana. Uno de los tratados internacionales que los define y agrupa es el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en el cual Colombia es Estado Parte. Este instrumento internacional establece en su preámbulo que los Estados Parte están decididos “a poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes y así contribuir a la prevención de nuevos crímenes” y recuerdan “que es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales.” Estos deberes deben ser cumplidos a través de tribunales ordinarios civiles, tal como lo dispone el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, que en el principio 29 dispone: “La competencia de los tribunales militares deberá limitarse a las infracciones de carácter estrictamente militar cometidas por militares, con exclusión de las violaciones de los derechos humanos, las cuales son competencia de los tribunales nacionales ordinarios o, en su caso, cuando se trate de delitos graves conforme al derecho internacional, de un tribunal penal internacional o internacionalizado.”³⁴

[29] Corte IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000, párrafo 117. Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000, párrafo 112. Ver también, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile, 13 de agosto de 2014, CCPR/C/CHL/CO/6, párrafo 22.

[30] Corte IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000, párrafo 117.

[31] Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, 8 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 29. Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007, párrafo 200. Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Proyecto de principios sobre la administración de justicia por los tribunales militares, 16 de junio de 2005, E/CN.4/Sub.2/2005/9, principio 9.

[32] Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2012.

[33] Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2012, párrafo 240.

[34] Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, 8 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 29.

Respecto de la tortura, tanto la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en su artículo 8, como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en sus artículos 12 y 13, establecen la obligación de investigar y juzgar posibles actos de tortura a través de procedimientos pronto e imparciales. Colombia es parte en ambos instrumentos internacionales. El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ha manifestado claramente que “los acusados de tortura no deberían ser juzgados por tribunales militares.”³⁵ Por su parte, el Comité contra la Tortura ha alertado en el pasado sobre el impacto negativo en la prevención de la tortura de la competencia de tribunales militares para investigar y juzgar a personas civiles³⁶ y recomendado revisar legislaciones nacionales para retirar a los tribunales militares toda competencia para juzgar a personas civiles.³⁷

Sobre la desaparición forzada, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en la cual Colombia también es Estado Parte, dispone expresamente en su artículo IX que “los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar.” La Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas contiene, en su artículo 16.2, una provisión similar. Mientras tanto, si bien la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas no contiene una norma explícita en este tenor, el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas (Comité contra la Desaparición Forzada), órgano encargado de su interpretación, ha dejado en claro que considera que la jurisdicción militar debe ser excluida de conocer sobre causas relativas a desapariciones forzadas.³⁸

En lo referente a las ejecuciones extrajudiciales, la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha manifestado que “la falta de investigación eficaz, imparcial, independiente, pronta y de buena fe es un elemento fundamental que favorece la impunidad.”³⁹ A este respecto, el Protocolo de Minnesota es claro en disponer que, en desarrollo de la obligación de garantizar la independencia, las investigaciones sobre actos de ese tipo “deben realizarse bajo la jurisdicción de los tribunales civiles ordinarios.”⁴⁰ Un desarrollo del mandato contenido en los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, que establece que “se procederá una investigación exhaustiva, inmediata e imparcial de todos los casos en que haya sospecha de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias u otros informes fiables hagan pensar que se produjo una muerte no debida a causas naturales en las circunstancias referidas.”⁴¹

En resumen, y para lo que interesa a las obligaciones internacionales que ha asumido Colombia, **la justicia penal militar no debe tener competencia para actuar respecto de personas que no integren las fuerzas militares o no estén en servicio activo y, cuando sí lo**

[35] Asamblea General de la ONU, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 3 de julio de 2001, A/56/156, párrafo 39.j. Al respecto, ver también: Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Buenas prácticas nacionales en materia de tipificación, investigación, enjuiciamiento y condena de delitos de tortura, Informe de la Relatora Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Alice Jill Edwards, 13 de marzo de 2023, A/HRC/52/30, párrafo 63.

[36] Asamblea General de la ONU, Informe del Comité contra la Tortura, Chile, A/50/44, 1995, párrafo 59.

[37] Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Camerún, 10 de diciembre de 2024, CAT/C/CMR/CO/6, párrafos 36-37.

[38] Asamblea General de la ONU, Report of the Committee on Enforced Disappearances, Statement on enforced disappearances and military jurisdiction, 2015, A/70/56, párrafo 10. Al respecto, ver: Emmanuel Decaux, “The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, as a Victim-Oriented Treaty”, Arcs of Global Justice: Essays in Honour of William A. Schabas, 2018, página 62.

[39] Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Investigación, rendición de cuentas y prevención de los asesinatos de defensores de los derechos humanos, periodistas y disidentes destacados, cometidos intencionalmente por el Estado, Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, 4 de octubre de 2019, A/HRC/41/36, párrafo 74.

[40] Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas, Versión revisada del Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, 2017, párrafo 28.

[41] Consejo Económico y Social de la ONU, Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, 24 de mayo de 1989, párrafo 9.



sean, sólo puede hacerlo respecto de delitos o faltas que atenten contra el orden militar, lo que implica, entre otros escenarios, que no puede conocer de delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional. Sólo así se cumplen los requerimientos del derecho internacional de los derechos humanos para permitir la creación y puesta en marcha de un procedimiento excepcional o tribunal especial.

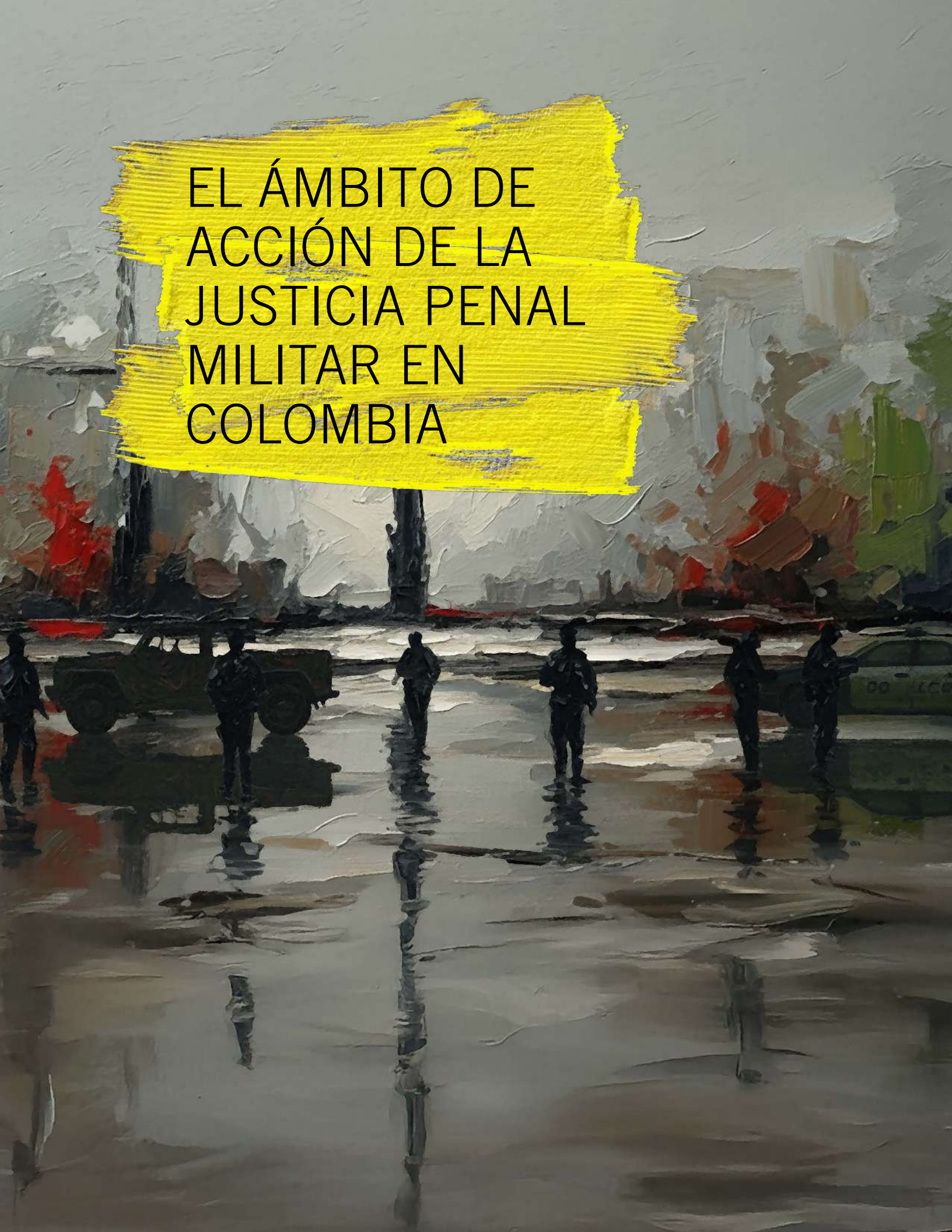
Finalmente, es importante aclarar que la motivación detrás de limitar la creación de mecanismos especiales es proteger tanto a los presuntos responsables como a las víctimas.⁴² Toda persona que acude ante los tribunales de justicia tiene derecho a que se respeten sus garantías judiciales, esto incluye tanto a las personas que son señaladas de haber cometido un delito como a quienes fueron víctimas de este. **Lo anterior implica que, si una persona que no hace parte de las fuerzas militares es sometida a investigación y juicio ante la justicia penal militar, sus garantías estarían siendo transgredidas.⁴³ O que, si una víctima de una violación de derechos humanos es obligada a acudir a la justicia penal militar para reclamar verdad, justicia y reparación, sus garantías también estarían siendo transgredidas.⁴⁴**



[42] Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrafo 275.

[43] Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párrafos 142-143.

[44] Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 128.

An abstract painting depicting a war-torn street scene. The background is a chaotic mix of grey, white, and brown tones, suggesting destruction and smoke. In the foreground, several dark silhouettes of soldiers in full combat gear are positioned across the scene. They are standing on a wet, reflective surface that mirrors their forms. To the left, a dark military vehicle is partially visible. To the right, a white car is parked, with some faint markings on its side. The overall mood is somber and gritty, with a focus on the human element of conflict.

EL ÁMBITO DE ACCIÓN DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR EN COLOMBIA

5 EL ÁMBITO DE ACCIÓN DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR EN COLOMBIA



Colombia tiene una tradición de aplicación del fuero militar originada en la Colonia a través de normas introducidas por la Corona Española.⁴⁵ Luego del proceso independentista esa tradición siguió en pie, aunque con reformas menores.⁴⁶ A finales del siglo XIX se expidió el primer Código Militar (Ley 35 de 1881), que incluía disposiciones sobre la organización y operación de la justicia militar.⁴⁷ Pocos años después, en el artículo 170 de la Constitución Política de 1886, que rigió durante gran parte del siglo XX, se dispuso que “[d]e los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar.”

Con el paso de los años el enfoque y alcance de la JPM creció, tanto respecto de su competencia en razón de la persona como de la materia. Frente a la competencia en razón de la persona, primero se permitió el juzgamiento de personas civiles en la JPM, comenzando con la autorización para juzgar a rebeldes luego de la Guerra de los Mil Días en 1905.⁴⁸ Luego, en la etapa temprana del gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla se expidió el Decreto 1814 de 1953, incorporando el Cuerpo de Policía Nacional a las fuerzas armadas; mientras que en el artículo 284 del Código de Justicia Penal Militar (Decreto 250 de 1958) se aclaró que “los términos militar o militares se aplican a los miembros de las Fuerzas de Policía.” A partir de ese momento, la JPM no sólo tuvo competencia sobre integrantes de las fuerzas militares sino también de la policía, englobadas en lo que hoy toma el nombre de Fuerza Pública.⁴⁹ Finalmente, a partir de la década de 1960, la lógica de la protección de la seguridad nacional a través de la JPM se impuso y derivó en que, en distintos episodios, se utilizara el derecho penal por esta vía contra quienes supuestamente se habrían alzado en armas contra el Estado.⁵⁰

Mientras tanto, frente a la competencia en razón de la materia, el concepto de “relación con el servicio” fue puesto constantemente a prueba. Diferentes actores del espectro político colombiano promovieron que la JPM interviniera en asuntos cada vez más variados, especialmente relacionados con la violencia sociopolítica y el conflicto armado. Según la CEV,

[45] International Commission of Jurists, *Military jurisdiction and international law. Military courts and gross human rights violations* [vol. 1], 2003, página. 221.

[46] Álvaro Valencia Tovar, “Fuero militar y justicia penal militar. Una tradición histórica de la jurisprudencia colombiana”, *Credencial Historia* 152, 2002. Yecid Echeverri Enciso y Valentina Pardo Cuevas, “El fuero penal militar en Colombia y sus debates constitucionales”, *Memorias Forenses* 2, 2019. María Cristina Bucheli Espinosa, “Fuero penal militar: una institución en crisis”, *Derecho y Realidad* 13(26), 2015.

[47] International Commission of Jurists, *Military jurisdiction and international law. Military courts and gross human rights violations* [vol. 1], 2003, páginas 221-222.

[48] International Commission of Jurists, *Military jurisdiction and international law. Military courts and gross human rights violations* [vol. 1], 2003, página 223.

[49] Constitución Política, artículo 216.

[50] Camilo Umaña Hernández, *La impunidad como factor de persistencia del conflicto armado interno colombiano*, 2022, páginas 156-157.

esto implicó sacrificar la independencia e imparcialidad de la justicia “(...) a través del fuero penal militar, consistente en el juzgamiento por parte de las Fuerzas Armadas, a través de la justicia penal militar, de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH en que sus miembros hayan podido incurrir.”⁵¹ Así, la JPM también se utilizó como mecanismo para proteger a quienes desde las fuerzas de seguridad pudiesen haber cometido delitos que constituirían violaciones de derechos humanos.⁵²

La historia, desde las dos últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad, ha estado marcada por una disputa permanente por el alcance del carácter excepcional de la JPM y una tendencia a la expansión que ha sido resistida por las organizaciones de víctimas y de defensa de derechos humanos y respaldada por los sistemas internacionales de protección de derechos humanos y algunos sectores de la institucionalidad colombiana. Ese ánimo expansivo tiene distintos vectores. Por un lado, sectores políticos han buscado avanzar en reformas constitucionales y legales para darle más competencias a la JPM.⁵³ Por otro lado, jueces y fiscales de la JPM han intentado expandir los límites de su competencia para conocer sobre casos que deberían estar excluidos de ella, tanto de acuerdo con el derecho colombiano como al derecho internacional de los derechos humanos.⁵⁴ Además, en ocasiones ha sido la justicia penal ordinaria la que ha tratado de asignar a jueces y fiscales de la JPM el conocimiento sobre casos respecto de los que no tienen competencia, a veces enfrentando resistencia de parte de estos.⁵⁵ En el medio, las víctimas de violaciones de derechos humanos quedan en el limbo de una discusión en la que su capacidad de intervención sustantiva tiene que ser reclamada constantemente y que consume tiempo, recursos y energía, a costa de su búsqueda de justicia.

Esta sección del informe presenta un relato no exhaustivo de la evolución del alcance de la competencia de la JPM en Colombia, con énfasis en lo ocurrido desde la expedición de la Constitución Política de 1991. Teniendo en cuenta los dos niveles de afectación a la independencia e imparcialidad de la justicia identificados por la CEV en sus hallazgos sobre la JPM,⁵⁶ el relato se divide en dos partes. Primero se abordará el desarrollo de la discusión sobre competencia de la JPM para investigar y juzgar a personas civiles (sección 5.1) y luego la relativa al juzgamiento de delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional (sección 5.2). La sección cierra con una descripción del estado de cosas actual que demuestra que, a pesar de los cambios y de décadas de discusión, la JPM todavía sigue siendo objeto de pretensiones de expansión que deben ser abordadas por las autoridades colombianas para cumplir sus obligaciones internacionales (sección 5.3).

5.1 LA COMPETENCIA DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR PARA INVESTIGAR Y JUZGAR A PERSONAS CIVILES

Desde 1987 la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia sostuvo que la práctica de la JPM de investigar y juzgar civiles era contraria a la Constitución Política de 1886, a pesar de haber sido profusamente utilizada en las décadas anteriores. En palabras de la Corte, “[u]na de las más preciosas conquistas de la civilización política es la de la justicia administrada por órganos independientes, imparciales y versados en la ciencia jurídica. No hay que explayarse en demasiadas consideraciones para demostrar las bondades de este principio. Ahora bien, la Justicia Penal Militar, por su organización y por la forma como se integra y funciona, no hace parte de la Rama Jurisdiccional, como lo exige la Constitución para el juzgamiento de

[51] CEV, Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia, 2022, página 414.

[52] Camilo Umaña Hernández, La impunidad como factor de persistencia del conflicto armado interno colombiano, 2022, páginas 156-157.

[53] Al respecto, ver la sección 5.3.1.

[54] Al respecto, ver la sección 5.3.2.

[55] Al respecto, ver la sección 5.3.2.

[56] CEV, Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia, 2022, página 414.



la población civil. Quizá responda a la angustia y a la indignación que experimenta la opinión pública cuando se ve amenazada e inerme ante fuerzas oscuras y excepcionalmente dañinas. Pero el sentido propio de la función jurisdiccional no es encontrar responsables a todo trance, sino castigar al culpable y absolver al inocente, lo cual exige una reflexión ponderada que no suele darse cuando hay que actuar con celeridad frente a las perturbaciones del orden público.”⁵⁷

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 esta regla se solidificó y sigue vigente hasta hoy en el artículo 213, donde se dispone que “[e]n ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.” A pesar de eso, aun con los cambios de 1991 y con la prohibición absoluta consagrada en el artículo 213 citado, hoy se mantiene la competencia de la JPM sobre grupos particulares de personas civiles.

Por un lado, las personas integrantes de la Fuerza Pública en retiro y el personal civil o no uniformado que desempeñe cargos en la JPM están sometidas a la competencia de esta.⁵⁸ Por el otro lado, y más preocupante dada la dimensión de la institución, los integrantes de la Policía Nacional también lo están,⁵⁹ a pesar de que el artículo 218 de la Constitución Política de 1991 la define como un cuerpo armado de naturaleza civil. **Esta contradicción fue abordada tempranamente por la Corte Constitucional, que en 1995 explicó que, si bien era cierto que había una incongruencia entre entender que la Policía Nacional tenía carácter civil y que sus miembros gozarían de fuero militar, este era un problema que sólo podía solucionarse con una reforma constitucional.**⁶⁰ Colombia tiene la obligación internacional de adecuar su orden normativo e institucional para asegurar que ninguna persona civil, incluyendo las integrantes de la Policía Nacional, sea sometida a la competencia de la JPM. Lo explicado aquí demuestra las autoridades colombianas siguen en deuda de cumplir esa obligación.

Hoy, el estándar colombiano sobre las personas respecto de las cuales la JPM tiene competencia está reflejado en lo que la Corte Constitucional denomina el elemento personal o subjetivo del fuero militar. De acuerdo con la jurisprudencia de ese tribunal al interpretar el contenido y alcance del artículo 221 de la Constitución Política de 1991, la JPM sólo tiene competencia si se verifica la calidad de integrante de la Fuerza Pública en servicio activo de quien pudiera ser investigado o juzgado allí. Es decir, que la persona pertenezca y esté en servicio activo dentro de una de las fuerzas militares o de la Policía Nacional.⁶¹ Pero la verificación de este elemento no es suficiente para activar la competencia de la JPM en un caso concreto. Para la Corte Constitucional **el denominado fuero militar no es un privilegio estamental derivado únicamente de la calidad de integrante de la Fuerza Pública de la persona investigada o juzgada, pues “ello implicaría el otorgamiento de un trato particularizado, contrario al principio de igualdad y a la idea de justicia.”**⁶² Por eso, además, debe analizarse el elemento funcional, que se detalla en la siguiente sección.

[57] Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala Plena, Sentencia número 20, Expediente número 1562 (235-E), Revisión del Decreto-legislativo número 3671 de 1986 “Por el cual se dictan disposiciones sobre competencia y procedimiento en materia de Narcotráfico”, 5 de marzo de 1987.

[58] Ley 1765 de 2015, artículo 2.

[59] Constitución Política, artículos 216 y 221.

[60] Corte Constitucional, Sentencia C-444 de 1995.

[61] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 1997. Es importante anotar que hasta ahora Amnistía Internacional no ha encontrado jurisprudencia donde la Corte Constitucional haya abordado el alcance de la autorización contenida en el artículo 2 del Código Penal Militar para investigar y juzgar a integrantes de la Fuerza Pública en retiro o a personal civil o no uniformado que desempeñe cargos en la JPM.

[62] Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 1995.

5.2 LA COMPETENCIA DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR PARA INVESTIGAR Y JUZGAR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL

La expedición de la Constitución Política de 1991 no solucionó lo concerniente al ámbito de competencia de la JPM respecto de violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional. Al contrario, el artículo 221 de la Constitución Política no sólo mantuvo la JPM sino que las reglas sobre su competencia determinaban simplemente que “[d]e los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y con relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar.”⁶³ Así, la restricción era para conocer actos no relacionados con el servicio, no necesaria y explícitamente violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional.

Tanto no fue esta una solución completa a la cuestión que apenas un año después el Comité de Derechos Humanos le recomendó al Estado colombiano limitar la competencia de los tribunales militares a las cuestiones internas de disciplina y asuntos análogos y, por tanto, que las violaciones de derechos humanos correspondieran a los tribunales civiles. En esa época, para el Comité era motivo de preocupación “el fenómeno de la impunidad del personal de la policía, las fuerzas de seguridad y el ejército (...) [pues] las medidas no parecen ser suficientes para garantizar que cualquier miembro de las fuerzas armadas que abuse del poder y viole los derechos de los ciudadanos será sometido a juicio y castigado. Los tribunales militares no parecen ser los más adecuados para la protección de los derechos de los ciudadanos en un contexto en que los militares mismos han violado esos derechos.”⁶⁴ Cuatro años después, en 1996, el Comité contra la Tortura también manifestó su preocupación por “(...) la extensión de la jurisdicción militar para conocer de delitos comunes a través de un alcance inadmisibles del concepto de acto de servicio.”⁶⁵

La interpretación del contenido y alcance del artículo 221 de la Constitución Política por parte de la Corte Constitucional resultó clave para avanzar en la compatibilización del texto constitucional con las obligaciones internacionales que asumió Colombia. Desde 1997 la Corte Constitucional le dio contenido al requisito de acreditación del elemento funcional para la activación de la competencia de la JPM, relacionando el delito posiblemente cometido con el servicio militar o de policía que prestaba la persona a investigar o juzgar. Para ese tribunal la expresión “relación con el servicio,” relativa a los delitos sobre los cuales la JPM tenía competencia, implicaba necesariamente que estos no fueran ajenos a la esfera funcional de acción de la Fuerza Pública. En palabras de la Corte, “[l]as prerrogativas y la investidura que ostentan los miembros de la fuerza pública pierden toda relación con el servicio cuando deliberadamente son utilizadas para cometer delitos comunes, los cuales no dejan de serlo porque el agente se haya aprovechado de las mencionadas prerrogativas e investidura, ya que ellas no equivalen a servicio ni, de otro lado, tienen la virtud de mutar el delito común en un acto relacionado con el mismo.”⁶⁶

Para adjudicar casos concretos relativos al elemento funcional, la Corte Constitucional desarrolló tres subreglas. Primero, que para que un delito tuviera relación con el servicio debía existir un vínculo claro de origen entre éste y la actividad del servicio, es decir, debía surgir

[63] Al respecto, ver: CEV, Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia, 2022, página 417.

[64] Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Colombia, 25 de septiembre de 1992, CCPR/C/79/Add.2, párrafo 5.

[65] Comité contra la Tortura, Informe del Comité contra la Tortura, 1996, A/51/44, párrafo 76.

[66] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 1997.



como una extralimitación o un abuso de poder ocurrido en el marco de una actividad ligada a la función militar o policial. Vínculo que debía ser próximo y directo y no sólo hipotético o abstracto. Así, “(...) si desde el inicio el agente tiene propósitos criminales, y utiliza entonces su investidura para realizar el hecho punible, el caso corresponde a la justicia ordinaria (...).”⁶⁷

Segundo, que el vínculo entre el delito y la actividad relacionada con el servicio se rompía cuando el delito adquiría una gravedad inusitada. En 1997, cuando la Corte Constitucional definió esta subregla, explicó que dentro de esa categoría cabían “los llamados delitos de lesa humanidad,”⁶⁸ que estaban en completa contradicción con los cometidos constitucionales de la Fuerza Pública y eran manifiestamente contrarios a la dignidad humana. Tiempo después, al analizar una demanda contra la norma del Código Penal Militar que determinaba que ni la tortura, ni el genocidio ni la desaparición forzada podían considerarse en ningún caso como relacionados con el servicio, la Corte Constitucional aclaró que “(...) todas las conductas delictivas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio, deben estar excluidas del campo de competencia de la justicia penal militar.”⁶⁹ **Y con el tiempo especificó aún más la subregla, en el sentido de que la JPM no era competente “para investigar y juzgar delitos que en general sean contrarios a su misión constitucional, como ocurre con las violaciones a derechos humanos, los delitos de lesa humanidad y las infracciones al derecho internacional humanitario.”**⁷⁰

La tercera subregla desarrollada por la Corte Constitucional era que la relación del delito con el servicio debía surgir de manera clara de las pruebas que obraban dentro del proceso, pues dado que la competencia de la JPM era la excepción al principio de juez natural, la viabilidad de su aplicación debía aparecer nitidamente en el caso.⁷¹

De la aplicación conjunta de estas tres subreglas, especialmente la primera y la segunda, surge la argumentación que durante las últimas dos décadas ha sostenido la Corte Constitucional respecto del conocimiento de la JPM sobre el elemento funcional del fuero militar. Hoy se entiende que al verificar ese elemento es necesario revisar la relación de los actos u omisiones del integrante de la Fuerza Pública con el servicio militar o policial que presta. Y en el ámbito de ese análisis resulta claro que hay delitos que son tan graves que nunca están relacionados con el servicio, independientemente de las circunstancias en que se cometieron. En esos casos, la competencia debe recaer en la justicia penal ordinaria, pues esta constituye el juez natural general en Colombia.⁷²

No obstante, un punto importante a tener en cuenta es que a través de los años la Corte Constitucional ha utilizado diferentes formulaciones para explicar los límites del elemento funcional en términos de la gravedad de la conducta presuntamente cometida, entre ellos: crímenes de lesa humanidad;⁷³ graves violaciones de derechos humanos,⁷⁴ y violaciones de derechos humanos.⁷⁵ Todos ellos conceptos diferentes, cada uno más restrictivo que el otro. Como se verá más adelante, la falta de definición de los contornos del elemento funcional contribuye a que, a pesar de que la Corte Constitucional ha servido de contención al afán expansivo de la JPM, la práctica institucional aún hoy muestra que la JPM adelanta investigaciones por delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional, que es lo que exigen los compromisos internacionales que en materia de derechos humanos ha asumido Colombia.

[67] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 1997.

[68] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 1997.

[69] Corte Constitucional, Sentencia C-878 de 2000.

[70] Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 2016.

[71] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 1997.

[72] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 1997.

[73] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 1997.

[74] Corte Constitucional, Sentencia C-084 de 2016.

[75] Corte Constitucional, Sentencia SU-190 de 2021.

5.3 LA BÚSQUEDA DE EXPANSIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en este asunto es vinculante para todos los operadores judiciales en Colombia, incluidos los pertenecientes a la JPM y, en lo sustantivo, sigue vigente hasta la fecha.⁷⁶ A pesar de eso, antes y después de la clarificación del contenido del artículo 221 de la Constitución Política por parte de esa Corte, se ha intentado ampliar el ámbito de competencia de la JPM. Distintos sectores políticos han buscado implementar reformas constitucionales y legales para expandir el elemento personal del fuero militar para permitir a la JPM investigar y juzgar a más personas.⁷⁷ Jueces y fiscales de la JPM han tratado de expandir los límites del elemento funcional del fuero militar para conocer sobre casos que deberían estar excluidos de ella, especialmente posibles violaciones de derechos humanos. Y en otras ocasiones, han sido fiscales y jueces penales ordinarios los que han pretendido atribuir a la JPM el conocimiento de casos sobre los que no tienen competencia, a veces incluso enfrentando resistencia de parte de esta.⁷⁸

El movimiento de derechos humanos colombiano e internacional ha documentado extensamente los efectos que tiene asignar a la JPM el conocimiento de casos relativos a violaciones de derechos humanos. En el ámbito nacional, desde sus primeros pronunciamientos públicos en 1973 el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos se manifestó en contra de la vigencia continua del estado de sitio en el país y el efecto que este tuvo en el “(...) desplazamiento progresivo de la justicia ordinaria a la militar, bajo la fórmula de los Consejos Verbales de Guerra.”⁷⁹ Mientras que en el internacional, por ejemplo, en 1993 Amnistía Internacional reportó que, en la vasta mayoría de casos sobre violaciones de derechos humanos bajo la competencia de tribunales militares en el país, los cargos eran levantados y los posibles implicados absueltos.⁸⁰ Luego, en 1996 explicó que la JPM era la piedra angular de la impunidad en Colombia, pues los tribunales militares habían fallado persistentemente en llevar ante la justicia a quienes cometieron violaciones de derechos humanos graves y generalizadas.⁸¹ Por ese motivo, exigió que el conocimiento de la JPM se limitara a infracciones a la disciplina policial o militar.⁸²

De los reclamos nacionales e internacionales han hecho eco la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Alto Comisionado para los Derechos Humanos),⁸³ diversos órganos de tratado, múltiples procedimientos especiales⁸⁴ y los órganos

[76] Sobre la fuerza vinculante del precedente judicial en Colombia, ver: Corte Constitucional, Sentencias C-104 de 1993, T-260 de 1995 y T-439 de 2000.

[77] Al respecto, ver la sección 5.3.1.

[78] Al respecto, ver la sección 5.3.2.

[79] Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Libro negro de la represión. Frente Nacional 1958-1974, 1974, página 2.

[80] Amnesty International, Colombia: Strategies for evading accountability, August 1993, <https://www.amnesty.org/ar/wp-content/uploads/2021/06/amr230461993en.pdf>.

[81] Amnesty International, Colombia: A deepening human rights crisis, February 1996, <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/06/amr230021996en.pdf>.

[82] Amnesty International, Colombia: Reform of Article 221 of the Political Constitution on jurisdiction of military courts threatens to exacerbate impunity, 12 June 2015, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/1854/2015/en/>.

[83] Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 9 de marzo de 2000, E/CN.4/2000/11, párrafo 137.

[84] Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Colombia, 26 de mayo de 2004, CCPR/CO/80/COL, párrafo 16. Comité contra la Tortura, Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Observaciones finales del Comité contra la Tortura. Colombia, 4 de mayo de 2010, CAT/C/COL/CO/4, párrafo 16. Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Colombia, 29 de mayo de 2015, CAT/C/COL/CO/5, párrafo 11. Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia, 7 de junio de 2023, CAT/C/COL/CO/6, párrafo 14. Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, 27 de octubre de 2016, CED/C/COL/CO/1, párrafo 21.



del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.⁸⁵ De manera especialmente importante, la Corte IDH ha declarado responsable internacionalmente al Estado colombiano por permitir la intervención de la JPM en investigaciones relacionadas con posibles violaciones de derechos humanos. Por primera vez lo hizo en el año 2001, en el caso de Las Palmeras contra Colombia, al estudiar la intervención de la JPM en una investigación por una masacre cometida por integrantes de la Policía Nacional en 1991, y que llegó a ser cerrada en primera instancia antes de que, a petición de la Procuraduría General de la Nación, fuera remitida a la justicia penal ordinaria años después de los hechos.⁸⁶ La Corte IDH reiteró esa postura en el caso 19 Comerciantes contra Colombia, al determinar que la intervención de la JPM en una investigación por la detención, desaparición forzada y ejecución de 19 personas en 1987 en el Magdalena Medio, a manos de paramilitares que actuaban con el apoyo de integrantes de las fuerzas de seguridad de la zona, violaba las obligaciones internacionales que Colombia había asumido.⁸⁷ Ese mismo año el Comité de Derechos Humanos insistió en que “(...) le preocupa que los tribunales militares sigan investigando delitos cometidos por el personal militar que implican torturas, desapariciones forzadas, y ejecuciones sumarias y arbitrarias, no obstante su anterior ineficacia para resolver esos crímenes y de la decisión de la Corte Constitucional que otorgó jurisdicción sobre tales crímenes a los tribunales ordinarios.”⁸⁸

Con el paso de los años, la Corte IDH siguió analizando la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la intervención de la JPM en casos donde no tenía competencia por constituir violaciones de derechos humanos.⁸⁹ Mientras que el Comité de Derechos Humanos continuó manifestando su preocupación por las decisiones de la JPM de asumir competencia sobre casos de violaciones de derechos humanos cometidas por integrantes de la Fuerza Pública,⁹⁰ y el Comité contra la Tortura y el Comité contra la Desaparición Forzada insistieron en lo de su competencia.⁹¹

Hoy se pueden identificar por lo menos dos escenarios donde la insistencia en expandir el ámbito de competencia de la JPM se ha presentado y, en algunos casos, se sigue presentando: el de las reformas o proyectos de reformas a las normas que regulan el ámbito de acción de la JPM (sección 5.3.1) y el de las decisiones de la propia JPM (y a veces de la justicia penal ordinaria) que reclaman el conocimiento sobre asuntos que no deberían entrar en su competencia (sección 5.3.2).

[85] CIDH, Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 31 de diciembre de 2013, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/13.

[86] Corte IDH. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001, párrafos 50-54. Corte IDH. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2002, párrafo 35.m.

[87] Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004, párrafos 84.d, 85.b y 174.

[88] Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Colombia, 26 de mayo de 2004, CCPR/CO/80/COL, párrafo 16.

[89] Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Corte IDH. Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2012. Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014.

[90] Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Colombia, 6 de agosto de 2010, CCPR/C/COL/CO/6, párrafo 14.

[91] Comité contra la Tortura, Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Observaciones finales del Comité contra la Tortura. Colombia, 4 de mayo de 2010, CAT/C/COL/CO/4, párrafo 16. Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Colombia, 29 de mayo de 2015, CAT/C/COL/CO/5, párrafo 11. Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia, 7 de junio de 2023, CAT/C/COL/CO/6, párrafo 14. Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, 27 de octubre de 2016, CED/C/COL/CO/1, párrafo 21.

5.3.1 REFORMAS A LAS NORMAS SOBRE JUSTICIA PENAL MILITAR Y POLICIAL

Ante el Congreso de la República se han intentado repetidas reformas a las normas que rigen el ámbito de competencia de la JPM con intenciones de expandir su margen de acción o de modificar su forma de operación. En general, los intentos se dividen en dos frentes, el de los proyectos de reforma constitucional y el de los proyectos de ley, incluyendo la expedición de nuevos códigos penales militares.

Tan sólo cuatro años luego de la expedición de la Constitución Política de 1991 se produjo el primer cambio normativo, con la modificación del artículo 221 constitucional, que establece la base de la competencia de la JPM. Allí se agregó que las cortes marciales y tribunales militares estarían conformados por integrantes de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.⁹²

Posteriormente se reemplazó el Código Penal Militar vigente, pasando del Decreto 2550 de 1988 a la Ley 522 de 1999. Luego de la adopción de esa ley la Alta Comisionada para los Derechos Humanos manifestó que el nuevo texto incorporaba algunas de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos, pero de manera insuficiente.⁹³ La más visible era la disposición sobre la definición del “delito en relación con el servicio,” que no recogía todos los elementos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y mantenía una ambigüedad legislativa que permitía interpretaciones diversas. Asimismo, el nuevo Código Penal Militar sólo excluía expresamente del fuero militar la tortura, el genocidio y la desaparición forzada, obviando las demás violaciones de derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario.⁹⁴ Esto se vio reflejado en que en su análisis de la situación de derechos humanos de Colombia en el 2001 la Alta Comisionada para los Derechos Humanos señalara que “[l]os cambios normativos introducidos en materia de justicia penal militar no han podido evitar que algunas investigaciones de violaciones de derechos humanos sean asumidas por los tribunales militares o continúen en ese fuero.”⁹⁵

Años después se aprobó la Ley 1407 de 2010, recibida por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en términos más favorables: “La sanción presidencial del nuevo Código Penal Militar en agosto supone un avance positivo, ya que confirma, en el nuevo artículo 3, que las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario no tienen relación con el servicio y por tanto deben ser juzgadas por la justicia ordinaria.”⁹⁶ A pesar de eso, el impulso para expandir el margen de acción de la JPM no cesó.

El siguiente intento se materializó en otra reforma al artículo 221 de la Constitución Política en 2012.⁹⁷ Esta nueva modificación de la base normativa para la competencia de la JPM fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional apenas un año después de su aprobación por vicios de trámite.⁹⁸ En 2015 se reactivó la discusión y se intentó una nueva reforma al artículo 221 de la Constitución Política, en respuesta a la decisión de la Corte Constitucional de 2013. El texto que fue finalmente aprobado tenía un contenido más acotado que el de la reforma de 2012 y es el vigente en la actualidad.⁹⁹ Allí se adicionó un inciso completo al artículo 221, sobre

[92] Acto Legislativo 2 de 1995, artículo 1.

[93] Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 9 de marzo de 2000, E/CN.4/2000/11, párrafo 137.

[94] Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 9 de marzo de 2000, E/CN.4/2000/11, párrafo 137.

[95] Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 28 de febrero de 2002, E/CN.4/2002/17, párrafo 255.

[96] Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 3 de febrero de 2011, A/HRC/16/22, párrafo 27.

[97] Acto Legislativo 2 de 2012, artículo 3.

[98] Corte Constitucional, Sentencia C-740 de 2013.

[99] Acto Legislativo 1 de 2015, artículo 1.



la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario en casos relativos a posibles delitos relacionados con el conflicto armado, y a la capacitación de jueces y fiscales para aplicarlas.

El movimiento internacional de derechos humanos presentó resistencia a esos intentos de modificación, en algunos casos con más éxito que en otros. Por ejemplo, Amnistía Internacional se pronunció sobre las dos reformas al artículo 221 de la Constitución Política, la fallida de 2012¹⁰⁰ y la exitosa de 2015.¹⁰¹ Al tiempo, las organizaciones nacionales de defensa de derechos humanos se manifestaron sobre la inconstitucionalidad de la reforma de 2012¹⁰² y los riesgos de la reforma de 2015, dada su ambigüedad.¹⁰³ Algunas de esas organizaciones, en conjunto con sectores de la oposición política al gobierno de la época, actuaron ante la justicia para contener el avance de la pretensión expansiva de la JPM. En 2013, lograron la declaratoria de inconstitucionalidad de la reforma constitucional de 2012,¹⁰⁴ y en 2016 celebraron que la Corte Constitucional acotara el sentido de la reforma al artículo 221 de la Constitución Política¹⁰⁵ y determinara que en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por integrantes de la Fuerza Pública no podía excluirse la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en beneficio de otras fuentes del derecho.¹⁰⁶

En paralelo continuaban las discusiones para la reestructuración de la JPM. El recuento del Alto Comisionado para los Derechos Humanos muestra el ambiente y lo que estaba en juego: “A pesar del compromiso constante del Gobierno colombiano con las reformas legales que contribuyan a los derechos humanos, en los últimos dos años, el Ministerio de Defensa ha presentado cinco propuestas destinadas a ampliar el fuero militar. El partido Centro Democrático presentó otras dos. Cinco de las propuestas son aún objeto de debate; otras dos fueron rechazadas por la Corte Constitucional debido a defectos de forma. Mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y del sistema interamericano han señalado reiteradamente que estos proyectos contienen disposiciones que van en contra de las obligaciones internacionales de Colombia y hacen caso omiso de las limitaciones definidas a nivel nacional e internacional con respecto a la jurisdicción de la justicia militar. Los proyectos a debate son particularmente preocupantes por cuanto tratan de extender la jurisdicción militar a la investigación de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluidas las que ya están bajo investigación por la justicia ordinaria.”¹⁰⁷ Organizaciones de derechos humanos también manifestaron sus preocupaciones por las discusiones que se adelantaban en esa época en el Congreso de la República y el contenido de los proyectos de ley discutidos.¹⁰⁸ Finalmente, se

[100] Amnesty International, Colombia: Reform will boost impunity for military and police human rights abusers, 6 December 2012, <https://www.amnesty.org/en/documents/pre01/597/2012/en/>. Amnesty International, Colombia: Court throws out retrograde military justice reform, 24 October 2013, <https://www.amnesty.org/en/documents/pre01/563/2013/en/>.

[101] Amnesty International, Colombia: Reform of Article 221 of the Political Constitution on jurisdiction of military courts threatens to exacerbate impunity, 12 June 2015, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/1854/2015/en/>.

[102] Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, Carta abierta al Congreso de la República ante la inminencia de la aprobación de la Ley Estatutaria sobre el fuero penal militar, 2012, <https://coeuropa.org.co/carta-abierta-al-congreso-de-la-republica-ante-la-inminencia-de-la-aprobacion-de-la-ley-estatutaria-sobre-el-fuero-penal-militar/>.

[103] Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, “De nuevo sobre la reforma al Fuero Penal Militar”, Boletín de Seguimiento y Análisis de la Situación de Derechos Humanos en Colombia 18, 2015, https://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/2016/03/Observando%2018%20de%20nuevo%20sobre%20el%20fuero_ambigüedad_abrogacion%20de%20los%20DDHH%20y%20distorsion%20del%20DIH_0.pdf.

[104] Corte Constitucional, Sentencia C-740 de 2013.

[105] Comisión Colombiana de Juristas, Sentencia sobre fuero penal militar: un compromiso irrestricto de la Corte Constitucional con los derechos humanos, 27 de febrero de 2016, https://coljuristas.org/centro_de_documentacion/sentencia-sobre-fuero-penal-militar-un-compromiso-irrestringido-de-la-corte-constitucional-con-los-derechos-humanos. Corporación Colectiva de Abogados José Alvear Restrepo, Fuero militar: Corte Constitucional acoge exigencias del movimiento de derechos humanos, 9 de marzo de 2016, <https://www.colectivodeabogados.org/fuero-militar-corte-constitucional-acoge-exigencias-del-movimiento-de-derechos-humanos/>.

[106] Corte Constitucional, Sentencia C-084 de 2016.

[107] Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 23 de enero de 2015, A/HRC/28/3/Add.3, párrafo 60.

[108] Amnesty International, Colombia: Reform of Article 221 of the Political Constitution on jurisdiction of military courts threatens to exacerbate impunity, 12 June 2015, <https://www.amnesty.org/en/documents/amr23/1854/2015/en/>. Human Rights Watch, Colombia: Withdraw Military Jurisdiction Expansion Bill, 8 July 2014, https://www.hrw.org/news/2014/07/08/colombia-withdraw-military-jurisdiction-expansion-bill#_ftn6.

aprobó la Ley 1765 de 2015, que modificó el Código Penal Militar vigente.

Hoy, el marco de operación de la JPM en Colombia está delimitado por el mencionado artículo 221 de la Constitución Política, en el estado en que quedó luego de la reforma de 2015, y el Código Penal Militar aprobado en la Ley 1407 de 2010, reformado por la Ley 1765 de 2015;¹⁰⁹ con normas que establecen la forma de adjudicar las decisiones sobre competencia de la JPM y una estructura institucional robusta para dar trámite a las investigaciones y juicios. A pesar de los avances, persisten elementos normativos que facilitan la operación de mecanismos de expansión de la competencia de la JPM a través de la acción de operadores judiciales penales militares y de la propia justicia penal ordinaria. Fundamentalmente, las reglas que detallan cómo determinar si un delito está relacionado con el servicio o no, contenidas en los artículos 2 y 3 de la Ley 1407 de 2010, siguen dejando un espacio amplio a la interpretación del operador judicial a cargo, pues el listado explícito de delitos excluidos es muy limitado y los enunciados que deberían guiar la interpretación son abiertos. Esto se ve reflejado en que, como se explicará más adelante, la JPM siga asumiendo hoy investigaciones sobre delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional, y que su competencia todavía se tenga que discutir ante la Corte Constitucional.

5.3.2 INSISTENCIA EN RECLAMAR Y ASIGNAR LA COMPETENCIA SOBRE INVESTIGACIONES Y JUICIOS A LA JUSTICIA PENAL MILITAR

Mientras la discusión sobre el marco normativo aplicable al fuero militar avanzaba, la JPM operaba. En Colombia, en virtud de la existencia de la JPM, subsisten dos modelos de rendición de cuentas penal paralelos para quienes integran la Fuerza Pública. Por un lado, está la justicia penal ordinaria, que constituye la regla general de competencia para el conocimiento de los delitos cometidos en el país, incluidos los que eventualmente cometa un integrante de la Fuerza Pública. Por el otro lado está la JPM, que conoce única y exclusivamente de los delitos y las personas que dispone el artículo 221 de la Constitución Política. Es decir, casos donde se cumplen los elementos subjetivo y funcional explicados anteriormente.

En principio la distinción de competencias debería ser clara y cada sistema de justicia operar en su propio ámbito. En el caso del elemento personal o subjetivo la discusión está hoy relativamente zanjada y no se han registrado intentos de expandir la competencia de la JPM para investigar y juzgar a personas civiles que no integran la Fuerza Pública. Esto, con las salvedades ya hechas sobre la competencia respecto de las personas integrantes de la JPM y, especialmente preocupante, de quienes integran la Policía Nacional, que a pesar de entenderse que son civiles, en virtud de los artículos 216 y 221 de la Constitución Política cumplen el elemento subjetivo por hacer parte de la Fuerza Pública.

El elemento funcional presenta un panorama distinto, especialmente respecto de casos de delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional cometidos por integrantes de la Fuerza Pública. La forma en que el artículo 221 de la Constitución Política determina el ámbito de competencia de la JPM sigue la tradición legal que exige un elemento subjetivo y otro funcional.¹¹⁰ Esto en principio implica la necesidad de adjudicar, en cada caso concreto, si tanto el posible sujeto activo como el delito encuadran dentro de la definición del artículo 221, sin que en principio existiera un listado taxativo de conductas que nunca podrían estar enmarcadas en el elemento funcional. Tanto así que la propia Corte Constitucional admitió la posibilidad de que la JPM conociera no sólo sobre los “tipos penales típicamente militares” sino los “tipos penales ordinarios”, que podrían ser trasladados al Código Penal Militar “(...) siempre que se determine como elemento del tipo la

[109] La Ley 522 de 1999 continúa vigente para los casos que ocurrieron antes de su pérdida de vigencia.

[110] Para la normativa anterior a la Constitución Política de 1991, ver: Constitución Política de 1886, artículo 170.



relación directa del supuesto criminal con la prestación del servicio militar o policial.”¹¹¹

Esta situación cambiaría con el tiempo, tanto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las modificaciones al marco legislativo aplicable, como por las recomendaciones y decisiones de los órganos de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, especialmente la Corte IDH. La Corte Constitucional diseñó desde 1997 las tres subreglas de adjudicación sobre relación con el servicio que ya fueron mencionadas: (i) que debía existir un vínculo claro, próximo y directo entre el delito y la actividad del servicio; (ii) que el vínculo entre el delito y la actividad relacionada con el servicio se rompía cuando el delito adquiría una gravedad inusitada y, (iii) que la relación con el servicio debía surgir de manera clara de las pruebas en el expediente.¹¹² En un sentido similar, desde el 2001, en distintos casos, la Corte IDH condenó al Estado colombiano por las extralimitaciones de la JPM, dejando claro que “(...) por la naturaleza del crimen y el bien jurídico lesionado, la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos.”¹¹³ Así, en principio, hechos “de gravedad inusitada”, según la Corte Constitucional, o violaciones de derechos humanos, según la Corte IDH, no pueden ser considerados vinculados con el servicio.

En supuesto desarrollo de este principio, el Código Penal Militar adoptado en 1999 dispuso que en ningún caso podrían considerarse relacionados con el servicio la tortura, el genocidio y la desaparición forzada.¹¹⁴ Un listado tan limitado que la Corte Constitucional tuvo que declararlo exequible sólo en la medida en que esos delitos “(...) no son los únicos hechos punibles que han de considerarse excluidos del conocimiento de la jurisdicción penal militar, pues todas aquellas conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio, han de entenderse excluidas (...)”¹¹⁵ Luego, en la modificación del 2012 al artículo 221 de la Constitución Política se dispuso que la JPM no conocería de crímenes de lesa humanidad ni de los delitos de genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado.¹¹⁶ Disposición que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en conjunto con el resto de la reforma,¹¹⁷ pero que en todo caso nuevamente presentaba un listado más restrictivo que las definiciones de la Corte Constitucional y la Corte IDH.

El estado de cosas actual es el siguiente. El artículo 221 de la Constitución Política, en su texto vigente, únicamente dispone que las cortes marciales o tribunales militares conocerán de “(...) las conductas punibles cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio.” Una disposición amplia que se concretiza en el artículo 2 del Código Penal Militar, que establece que “[s]on delitos relacionados con el servicio aquellos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, dentro o fuera del territorio nacional, cuando los mismos se deriven directamente de la función militar o policial que la Constitución, la ley y los reglamentos les ha asignado.” Otra vez una disposición amplia, pero que se complementa con el artículo 3, que excluye del conocimiento de la JPM “los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada, de lesa humanidad o aquellos que atenten contra el Derecho Internacional Humanitario (...) [y] las conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio;” sumada a la exclusión explícita de la violencia sexual de la competencia de la JPM, contenida en el artículo 20 de la Ley 1719 de 2014.

A pesar de que este conjunto de disposiciones es más concreto que los contenidos en normas hoy derogadas, sigue abierto a interpretaciones que, como se verá, derivan en que hoy la JPM aún asuma el conocimiento sobre delitos que podrían constituir violaciones de derechos

[111] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 1997.

[112] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 1997.

[113] Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007, párrafo 200.

[114] Ley 522 de 1999, artículo 3.

[115] Corte Constitucional, Sentencia C-878 de 2000.

[116] Acto Legislativo 02 de 2012, artículo 3.

[117] Corte Constitucional, Sentencia C-740 de 2013.

humanos o crímenes de derecho internacional. **Si bien la jurisprudencia constitucional e interamericana son claras en excluirlos, las definiciones constitucionales y legales se quedan cortas en darle alcance a esa prohibición, sea porque establecen listados restrictivos de delitos excluidos o porque dejan a la adjudicación del operador judicial la decisión sobre cuáles delitos son tan graves que rompen la relación con el servicio. La consecuencia es la persistencia de dos sistemas de rendición de cuentas por delitos cometidos por integrantes de la Fuerza Pública que pueden o no activarse, dependiendo del criterio de fiscales y jueces ordinarios o penales militares (en adelante “operadores judiciales”) y que en determinados casos tiene como consecuencia la contravención de las obligaciones internacionales que ha asumido Colombia.** Esto es algo que ha sido documentado en el pasado pues, por ejemplo, desde 2004 el Comité contra la Tortura expuso su preocupación por “[e]l hecho de que los tribunales militares seguirían realizando investigaciones sobre delitos excluidos totalmente de su competencia, como los delitos de tortura, genocidio y desaparición forzada (...) a pesar de la promulgación del nuevo Código Penal Militar y del fallo de la Corte Constitucional de 1997 (...)”¹¹⁸

Cuando sólo uno de los sistemas de justicia se activa e inicia una investigación por un posible delito cometido, el análisis sobre la competencia normalmente es propiciado por otros actores en el procedimiento, sea la defensa de las personas investigadas o procesadas, la representación de las víctimas, o el Ministerio Público, pero con herramientas limitadas para controvertir decisiones que consideran adversas, pues no pueden proponer un conflicto de jurisdicción. A este respecto se pronunció en 2005 la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, en un hallazgo que hasta hoy sigue vigente: “La oficina continuó conociendo quejas de casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario investigados indebidamente por la justicia penal militar, en particular casos de homicidios de personas protegidas. Las instituciones no actuaron de manera consistente. En algunas oportunidades, la Fiscalía General de la Nación reclamó su competencia y en otras consideró que ésta no le correspondía.”¹¹⁹

Cuando los dos sistemas de justicia se activan, la disputa se traslada a espacios donde los propios operadores judiciales pueden o no discutir quién tiene la competencia para continuar con el trámite. En este último caso se presentan dos escenarios: (i) que los operadores judiciales de ambas justicias estén de acuerdo sobre la solución respecto de quién tiene la competencia o, (ii) que los operadores judiciales estén en desacuerdo. En el primer escenario, la competencia es asumida por quien ambos operadores judiciales consideran. Por ejemplo, si tanto un juez penal militar como la Fiscalía General de la Nación entienden que la competencia en un caso concreto corresponde a la JPM, allí queda radicada. En el segundo escenario se está en presencia de lo que se conoce como un conflicto de jurisdicción;¹²⁰ esto es, cuando “dos o más autoridades que administran justicia y pertenecen a distintas jurisdicciones se disputan el conocimiento de un proceso, bien sea porque estiman que a ninguna le corresponde (negativo), o porque consideran que es de su exclusiva incumbencia (positivo).”¹²¹

En el segundo escenario, la encargada de decidir sobre la competencia en caso de un conflicto de jurisdicciones entre la justicia penal ordinaria y la JPM, a partir de lo dispuesto en el artículo 256.6 de la Constitución Política, era la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.¹²² Pero este órgano tenía un entendimiento fluctuante del elemento funcional del fuero militar y en muchas ocasiones aplicaba uno distinto y más flexible que el de la Corte

[118] Comité contra la Tortura, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura. Colombia, 4 de febrero de 2004, CAT/C/CR/31/1, párrafo 10.d.iii.

[119] Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 28 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/10, párrafo 90.

[120] Constitución Política, artículo 241.11.

[121] Corte Constitucional, Auto A-345 de 2018.

[122] La Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, tenía asignadas dos funciones en el diseño constitucional original de 1991: (i) examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias cometidas por integrantes de la Rama Judicial o por abogados en ejercicio de su profesión y, (ii) dirimir conflictos de jurisdicción. A partir de 2015, con el Acto Legislativo 02 de 2015, se dispuso que ambas funciones fueran ejercidas por otros órganos y, con su implementación, la Sala desapareció. Al respecto, ver Constitución Política, artículo 256.



Constitucional e implicaba “(...) reconocer competencia a la jurisdicción militar cuando exista directa o indirectamente nexo entre el hecho delictivo y la función militar o policial.”¹²³ Esta tensión se vio reflejada en que en 1997 el Comité de Derechos Humanos insistiera en su preocupación por la extensión de la impunidad en el país y porque, en sus palabras, “(...) el Consejo superior de adjudicación de jurisdicción ha ampliado el concepto de actos relacionados con el servicio para permitir la transferencia de la jurisdicción civil a los tribunales militares en muchos casos relacionados con violaciones de los derechos humanos perpetradas por fuerzas militares y de seguridad.”¹²⁴ Y en 2005 la Alta Comisionada para los Derechos Humanos manifestara que “(...) el Consejo Superior de la Judicatura resolvió conflictos de competencia sobre situaciones similares, que manifiestamente se referían a violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario, unos a favor y otros en contra de la jurisdicción ordinaria.”¹²⁵ Una tendencia que la Oficina venía verificando desde 1998¹²⁶ y que tenía un comportamiento fluctuante, pues a través de los años no sólo continuaban las denuncias por la continuidad del conocimiento de la JPM de casos de este tipo, sino que la Oficina también verificaba que la JPM remitía casos a la justicia penal ordinaria.¹²⁷

La diferencia de criterios generó pronto choques entre el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional, cuando la primera asignaba a la JPM competencia a partir de su propio entendimiento del fuero militar y las víctimas discutían esa decisión a través de acciones de tutela que eventualmente podían llegar al conocimiento de la segunda. En diversos casos esto terminó con la Corte Constitucional dejando sin efecto decisiones del Consejo Superior de la Judicatura que otorgaban competencia a la JPM sobre casos donde no se cumplía el elemento funcional consagrado en el artículo 221 de la Constitución Política en decisiones empiezan a aparecer en el 2000 y que seguían siendo necesarias más de 20 años después, cuando el Consejo Superior de la Judicatura perdió la competencia para resolver los conflictos de jurisdicción.¹²⁸

En 2015, a través del Acto Legislativo 02 de 2015 desapareció la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y con ello su competencia para resolver sobre los conflictos de jurisdicción. Esa competencia se le asignó a la Corte Constitucional, con una adición al artículo 241 de la Constitución Política. Esa nueva función fue asumida efectivamente en el momento en que la Sala Disciplinaria cesó actividades y se adoptaron las medidas legales y administrativas necesarias para cumplirla, es decir, entre el 2 y 3 de febrero de 2021.¹²⁹ Al día de hoy, a pesar de las reformas constitucionales y legislativas y de la jurisprudencia internacional y nacional, la Corte Constitucional sigue resolviendo conflictos de jurisdicción donde la justicia penal ordinaria y la JPM se disputan el conocimiento de casos relativos a delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional.

[123] Corte Constitucional, Sentencia T-806 de 2000.

[124] Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Colombia, 5 de mayo de 1997, CCPR/C/79/Add.76, párrafo 18.

[125] Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 28 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/10, párrafo 90.

[126] Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 9 de marzo de 1998, E/CN.4/1998/16, párrafo 124.

[127] Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 16 de marzo de 1999, E/CN.4/1999/8, párrafo 138. Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19 de febrero de 2009, E/HRC/10/032, párrafo 59.

[128] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Sentencias T-806 de 2000, SU-1184 de 2001, T-932 de 2002, T-590A de 2014 y SU-190 de 2021.

[129] Corte Constitucional, Secretaría General, *Respuesta al Oficio TG AMR 23/2025.6606*, 11 de abril de 2025, en el archivo de Amnistía Internacional.



Nydia Erika Bautista

© Fundación Nydia Erika Bautista
para los Derechos Humanos



LA DESAPARICIÓN FORZADA DE NYDIA ERIKA BAUTISTA: IMPACTOS EN LAS VÍCTIMAS DE LA INTERVENCIÓN DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR¹³⁰

El 30 de agosto de 1987 Nydia Erika Bautista fue raptada por integrantes de la Brigada XX del Ejército de Colombia cerca de su residencia en Bogotá, luego de la celebración de la primera comunión de su hijo y su sobrina. Desde ese día la familia Bautista dejó de tener información sobre su paradero y esa misma noche comenzó la búsqueda de quien hoy se sabe que fue víctima de desaparición forzada. Tres años después, Yanette Bautista (hermana de Nydia Erika) y su familia, con acompañamiento del defensor de derechos humanos Eduardo Umaña y la Oficina de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, encontraron los restos de Nydia Erika, inhumados sin nombre, con signos de tortura y violencia sexual.¹³¹

En julio de 1995 la Procuraduría General de la Nación sancionó disciplinariamente al comandante de la Brigada XX destituyéndolo, por haber permitido una captura abiertamente ilegal, sin orden de arresto, sin que se estuviera cometiendo delito alguno en flagrancia, sin informar sobre esta detención a ninguna autoridad ni dejar ningún registro. Mientras que el procurador que emitió esta decisión fue amenazado y se tuvo que exiliar en agosto de 1995, la investigación penal por estos hechos fue asumida por la Fiscalía General de la Nación, que en agosto de 1996 ordenó la privación de la libertad de cuatro miembros de la Fuerza Pública colombiana por el delito de homicidio. Un mes después, el Comandante de la Brigada XX del Ejército Nacional reclamó la competencia para investigar y juzgar a las personas señaladas en el marco de la JPM. La Fiscalía General de la Nación se opuso al requerimiento y remitió el expediente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para que dirimiera el conflicto de jurisdicción suscitado entre la justicia penal ordinaria y la JPM. El Consejo Superior de la Judicatura decidió que la competencia para conocer del expediente correspondía a la JPM, pues consideraba que había una relación directa entre el delito investigado y el servicio que prestaban los integrantes del Ejército Nacional señalados.

Con la investigación asignada a la JPM, en 1997, en medio de una campaña de amenazas en su contra y con la carga de insistir en la defensa de su derecho al debido proceso y al juez natural, Yanette y su familia salieron de Colombia hacia el exilio. Poco antes de salir, las agencias de inteligencia militar colombianas y la JPM presionaron a la familia para que entregara los restos de Nydia Erika para hacer una segunda e innecesaria exhumación. En pocas palabras, les pedían entregar sus restos a la misma brigada militar que la desapareció forzosamente. Yanette relató a Amnistía Internacional el costo de su resistencia. Durante ese período tuvo que ser hospitalizada debido a una neumonía necrotizante que resultó en que durante el resto de su vida sufriera de bronquiectasias y su capacidad pulmonar estuviera reducida en un 60%.¹³²

En 1997, en una revisión de la constitucionalidad del Código Penal Militar de la época, la Corte Constitucional determinó que los delitos de lesa humanidad no podían ser juzgados por la JPM.¹³³ Con base en estos parámetros, la representación de la familia Bautista solicitó al juez penal militar que devolviera el expediente a la justicia penal ordinaria, pues trataba sobre una desaparición forzada. El Comandante del Ejército Nacional negó la solicitud por considerar que el Consejo Superior de la Judicatura ya había decidido sobre la competencia y la decisión no podía variar si no había nuevos hechos relevantes. Yanette Bautista presentó una acción de tutela contra esa decisión, que fue negada por la Corte Suprema de Justicia, y llegó al conocimiento de la Corte Constitucional en sede de revisión eventual.

En la sentencia T-806 de 2000 la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional decidió revocar las decisiones de la Corte Suprema de Justicia sobre la acción de tutela interpuesta por Yanette Bautista, amparó su derecho fundamental al debido proceso, dejó sin efecto la decisión del Consejo Superior de la Judicatura sobre la competencia para conocer del expediente relativo a Nydia Erika Bautista y le ordenó dictar una nueva decisión que se ciñera a los parámetros de la Constitución Política de 1991. Para la Corte Constitucional, la decisión del Consejo Superior de la Judicatura carecía de una motivación concreta que explicara por qué el acto investigado tenía relación con el servicio. En su decisión, la Corte Constitucional se preguntó: “(...) cómo entender que cuando los miembros de la fuerza pública cumpliendo o no una orden, o como en el caso de la referencia, efectuando labores de inteligencia deciden “deshacerse” de una persona, se pueda afirmar que tal conducta tenga relación con el servicio, cuando el mismo texto constitucional establece que el derecho a la vida es inviolable (artículo 11), y que nadie puede ser sometido a desaparición forzada ni a tratos crueles, degradantes o inhumanos (artículo 12), asignando a las autoridades como su principal deber, el de proteger, conservar y respetar la vida.”¹³⁴

Trece años después de cometida la desaparición forzada de Nydia Erika, y diez años después de encontrar sus restos, se resolvió el conflicto de jurisdicción en favor de la justicia penal ordinaria.¹³⁵ Allí, aún hoy, casi 40 años después de los hechos y todavía en medio de presiones y amenazas, la familia Bautista sigue demandando justicia.¹³⁶ Yanette Bautista, mujer buscadora y defensora de derechos humanos, murió el 1 de septiembre de 2025. Nunca dejó de reclamar verdad y justicia.

[130] La narración sobre el trámite del conflicto de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM viene de: Corte Constitucional, Sentencia T-806 de 2000.

[131] Amnistía Internacional, Transformar los dolores en derechos. Riesgos, amenazas y ataques a las mujeres buscadoras en Colombia (Índice: AMR 23/8752/2024 Spanish), 3 de diciembre de 2024, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/8752/2024/es/>, páginas 26-31.

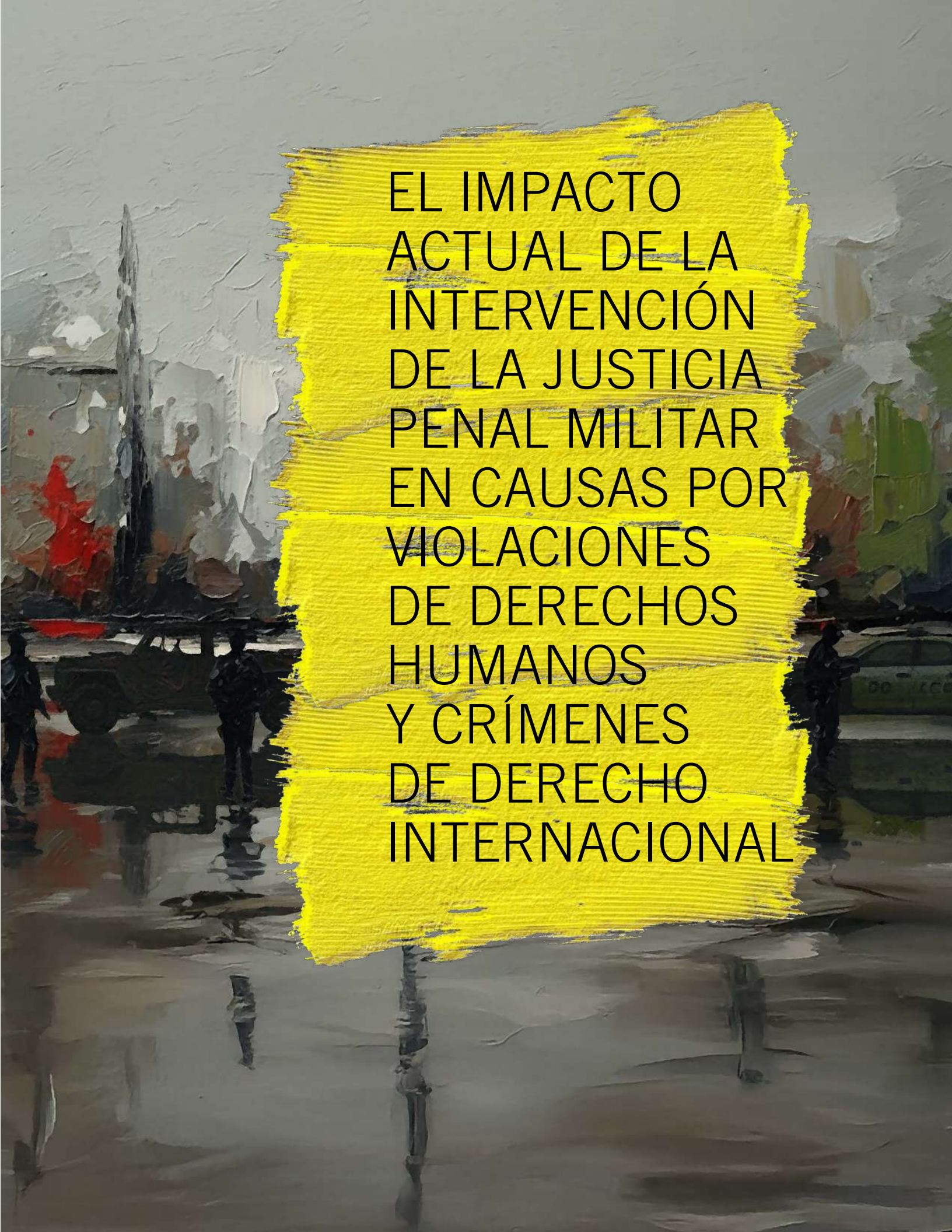
[132] Amnistía Internacional, Transformar los dolores en derechos. Riesgos, amenazas y ataques a las mujeres buscadoras en Colombia (Índice: AMR 23/8752/2024 Spanish), 3 de diciembre de 2024, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/8752/2024/es/>, páginas 38-39.

[133] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 1997.

[134] Corte Constitucional, Sentencia T-806 de 2000.

[135] Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 20 de marzo de 2001, E/CN.4/2001/15, párrafo 58.

[136] Amnistía Internacional, Transformar los dolores en derechos. Riesgos, amenazas y ataques a las mujeres buscadoras en Colombia (Índice: AMR 23/8752/2024 Spanish), 3 de diciembre de 2024, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/8752/2024/es/>, páginas 26-31.



EL IMPACTO
ACTUAL DE LA
INTERVENCIÓN
DE LA JUSTICIA
PENAL MILITAR
EN CAUSAS POR
VIOLACIONES
DE DERECHOS
HUMANOS
Y CRÍMENES
DE DERECHO
INTERNACIONAL

6 EL IMPACTO ACTUAL DE LA INTERVENCIÓN DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR EN CAUSAS POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL

Las pretensiones de expansión del alcance de la JPM hacia causas relativas a delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional continúan hoy y deben ser abordadas. Si bien no existen nuevos intentos de reformar el marco constitucional y legal de operación de la JPM, Amnistía Internacional aún recibe información relacionada con la apertura de investigaciones sobre este tipo de delitos por parte de la JPM y la persistencia de controversias entre esta y la justicia penal ordinaria. Esta sección aborda estos dos últimos puntos a partir de una investigación que incluye información entregada por las autoridades colombianas y la construcción de una base de datos estructurada de decisiones de la Corte Constitucional sobre conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

En general, en esta sección Amnistía Internacional demuestra dos cosas. Primero, que hoy se siguen abriendo investigaciones en la JPM por delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o incluso crímenes de derecho internacional, especialmente delitos contra la vida y la integridad personal (sección 6.1). Segundo, que hoy se siguen planteando conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM y que, si bien la Corte Constitucional suele resolver en favor de la primera, en su mayoría los conflictos terminan con una inhibición y, en todo caso, generan impactos negativos, especialmente sobre las víctimas, que deben ser abordados y mitigados por las autoridades colombianas (sección 6.2).



6.1 APERTURA DE INVESTIGACIONES SOBRE POSIBLES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS O CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL POR LA JUSTICIA PENAL MILITAR

A pesar de los avances en la búsqueda de un marco normativo que respete las obligaciones internacionales que ha asumido Colombia en materia de derechos humanos, lo cierto es que las normas vigentes sobre la competencia de la JPM siguen siendo amplias y no garantizan la exclusión de todas las posibles violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional de su margen de acción. En general, el artículo 221 de la Constitución Política establece que allí caen “(...) las conductas punibles cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, (...) en relación con el mismo servicio.” Y el desarrollo legislativo vigente de esa disposición la desarrolla en la medida en que establece un listado de exclusiones que tampoco abarca todas las conductas que deberían estar por fuera de la competencia de la JPM. Así, el artículo 3 del Código Penal Militar dispone que: “(...) en ningún caso podrán relacionarse con el servicio los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada, de lesa humanidad o aquellos que atenten contra el Derecho Internacional Humanitario entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, ni las conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio.”¹³⁷

A través de los años la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dado contenido a estas disposiciones, dejando claro que dentro del concepto de “conductas relacionadas con el servicio” no entran aquellas que son tan graves que nunca podrían estar relacionados con el servicio, independientemente de las circunstancias en que se cometieron.¹³⁸ Esta aproximación está, en principio, en consonancia con la jurisprudencia de la Corte IDH, que ha sido clara en que “(...) en razón del bien jurídico lesionado, (...) [la justicia penal militar] no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, y que en el fuero militar sólo se puede juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.”¹³⁹

A pesar de eso, la práctica actual colombiana muestra cómo la JPM sigue asumiendo competencia en casos de violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional, a pesar de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y la Corte IDH, aunque con cambios positivos que, si bien hay que reconocer, no son suficientes. Amnistía Internacional le solicitó información a la UAEJPM sobre las investigaciones que cursaban en la JPM. Como se puede observar en la Tabla 1, su respuesta demuestra que **siguen abiertas investigaciones en la JPM por delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional, específicamente delitos contra la vida y la integridad personal, entre ellos amenazas, homicidio, homicidio culposo, tentativa de homicidio, homicidio preterintencional, lesiones personales y lesiones personales culposas, y otros contra la libertad personal, pero en menor dimensión, entre ellos privación ilegal de la libertad y prolongación ilícita de la privación de la libertad.** Para 9 de febrero de 2024, los homicidios y las lesiones personales eran los más preocupantes, dada su participación mayoritaria en el total de investigaciones.

Un año después, en 2025, Amnistía Internacional volvió a solicitar información sobre este asunto, en los mismos términos de la anterior y también contenida en la Tabla 1. **La información que la UAEJPM entregó a Amnistía Internacional en 2025 refleja una disminución en el número de investigaciones abiertas en cada una de las categorías de delitos reseñados, pero sin acercarse a**

[137] Código Penal Militar, artículo 3.

[138] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 1997.

[139] Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2012, párrafo 240.

un cierre total. En general, en poco más de un año, la cantidad total de investigaciones abiertas disminuyó un 25,8%. Este es un avance sustancial, pero que debe ser leído en contexto y teniendo en cuenta el resto de información disponible sobre el estado de cosas actual respecto de tres puntos.

Tabla 1 – Número de investigaciones abiertas en la JPM por tipo penal¹⁴⁰

DELITOS INVESTIGADOS POR LA JUSTICIA PENAL MILITAR	CORTE A 29 DE FEBRERO DE 2024	CORTE A 30 DE ABRIL DE 2025	DISMINUCIÓN
Amenazas	93	63	30 (32%)
Homicidio	1828	1458	370 (20%)
Homicidio culposo	277	206	71 (25%)
Tentativa de homicidio	43	28	15 (35%)
Homicidio preterintencional	4	3	1 (25%)
Lesiones personales	1406	1005	401 (28%)
Lesiones personales culposas	389	241	148 (38%)
Privación ilegal de la libertad	38	21	17 (45%)
Prolongación ilícita de la privación de la libertad	3	3	0 (0%)
Total	4081	3028	1053 (25,8%)

Primero, una de las posibles explicaciones a la disminución de investigaciones sobre delitos contra la vida y la integridad personal referida arriba es que hayan sido enviadas a otras jurisdicciones porque un operador judicial de la JPM consideró que no debería tener competencia sobre ellas. A este respecto, la UAEJPM también entregó en 2025 a Amnistía Internacional información sobre la cantidad de investigaciones enviadas a otras jurisdicciones por parte de la JPM, discriminando las relativas a presuntas graves violaciones de derechos humanos, tal como se ve reflejado en la Tabla 2.¹⁴¹

La información contenida en la Tabla 2 muestra que esta no es la única explicación posible, pues entre los años 2024 y 2025 (a 30 de abril del último) la UAEJPM reportó la remisión de 63 investigaciones a otras jurisdicciones por considerarlas presuntas graves violaciones de derechos humanos. Un número sustancialmente menor a la reducción de investigaciones abiertas, que es de 1.053 en total. Ahora, bien podría ser que la UAEJPM no haya incluido todas las investigaciones por los delitos reportados como graves violaciones de derechos humanos y, por lo tanto, no estén allí. El problema es que el total de investigaciones remitidas a la justicia ordinaria tampoco alcanza a la disminución, pues se remitieron 880 entre 2024 y 2025 y la reducción es de 1.053. Pero a esto hay que sumarle que dentro de las 880 puede haber otros delitos no constitutivos de violaciones de derechos humanos pero que los operadores judiciales de la JPM consideraron que no eran de su competencia, especialmente aquellos relativos a posibles actos de corrupción.

Tabla 2 – Número de investigaciones enviadas por la JPM a otras jurisdicciones¹⁴²

AÑO	NÚMERO DE INVESTIGACIONES ENVIADAS A LA JUSTICIA ORDINARIA	NÚMERO DE INVESTIGACIONES ENVIADAS A OTRAS JURISDICCIONES POR PRESUNTAS GRAVES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS
2021	348	31
2022	518	88
2023	591	70
2024	615	44
2025	265	19

[140] Fuente de los datos: UAEJPM, Dirección Ejecutiva, Respuesta al Oficio TG AMR 23/2024.5340, 19 de abril de 2024, en el archivo de Amnistía Internacional. UAEJPM, Dirección Ejecutiva, Respuesta al Oficio TG AMR 23/2025.6607, 15 de mayo de 2025, en el archivo de Amnistía Internacional.

[141] Respecto de la calificación de graves violaciones de derechos humanos, ver más abajo.

[142] Fuente de los datos: UAEJPM, Dirección Ejecutiva, Respuesta al Oficio TG AMR 23/2025.6607, 15 de mayo de 2025, en el archivo de Amnistía Internacional.



Segundo, el registro histórico del comportamiento de la JPM en este tipo de escenarios muestra que una disminución de un año no necesariamente reflejará una mejoría sostenida en el tiempo. Ya desde 2009 la Alta Comisionada para los Derechos Humanos ha reportado sobre la remisión por parte de la JPM de casos a la justicia penal ordinaria,¹⁴³ sin que eso implique, más de diez años después, que se hayan dejado de abrir investigaciones por violaciones de derechos humanos o crímenes internacionales en la JPM. De hecho, por ejemplo, un año después la misma Oficina resaltó su preocupación por “el retroceso significativo en 2010 de la colaboración de la JPM con la justicia ordinaria en el traslado de casos de “muertos en combate” con signos de violaciones de los derechos humanos.”¹⁴⁴ Y pasado un año más, reseñó positivamente la creación de un mecanismo especial para revisar casos que habría favorecido el traslado a la justicia penal ordinaria de un número importante de investigaciones sobre homicidios atribuidos a integrantes de la Fuerza Pública.¹⁴⁵ Un comportamiento fluctuante y que hoy impide que, a pesar de los cambios y reformas, se pueda decir que las autoridades colombianas cumplan sus obligaciones internacionales en este asunto de manera completa.

Tercero, Amnistía Internacional verificó que, entre 85 expedientes en los que la Corte Constitucional resolvió sobre conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM sobre posibles homicidios, y en los cuales decidió que eran competencia de la justicia penal ordinaria, sólo en 17 de ellos la JPM manifestó desde el principio no tener competencia. En contraste, en 68 de los expedientes la JPM manifestó que sí tenía competencia, pero resultó que no la tenía.¹⁴⁶ Es decir, sólo en uno de cada cinco expedientes sobre homicidios donde la Corte Constitucional decidió que la competencia debía recaer en la justicia penal ordinaria, la JPM había rechazado tener competencia. O bien, la JPM reclamó tener competencia en cuatro de cada cinco expedientes relativos a homicidios sobre los que la Corte Constitucional determinó la competencia de la justicia penal ordinaria. La tendencia se revierte en los casos de lesiones personales, pero con una muestra mucho menor, pues entre 12 expedientes estudiados por la Corte Constitucional sobre este delito y en donde se decidió que la competencia era de la justicia penal ordinaria, la JPM manifestó no tener competencia en 7 expedientes. **Esto demuestra que, a pesar de las decisiones adversas de la Corte Constitucional, a la fecha de corte de esta investigación sigue instalada en la JPM una idea general de competencia en casos de homicidios.**

El dispositivo normativo para la inclusión de delitos contra la vida e integridad personal en la competencia de la JPM es doble y sirve como vehículo para que continúe la apertura de investigaciones por este tipo de delitos allí. Por un lado, está la interpretación amplia del elemento funcional del fuero militar en los casos concretos. Allí se abre el ámbito de influencia del servicio militar o policial para incluir dentro de este la posibilidad de cometer delitos que constituyen violaciones de derechos humanos, especialmente ejecuciones extrajudiciales y privaciones arbitrarias de la vida. En la mayoría de casos, esas interpretaciones ignoran la jurisprudencia constitucional e interamericana y realizan una lectura y aplicación directa del artículo 221 de la Constitución Política y del artículo 2 del Código Penal Militar.

Luego aparece el artículo 3 del Código Penal Militar, que aunque sustrae de la competencia de la JPM algunos delitos sin importar una posible relación fáctica con el servicio, contiene una cláusula residual que deja la inclusión de buena parte de las demás conductas a la interpretación del operador judicial. El problema fundamental es que el listado sólo incluye tres delitos tipificados en Colombia: tortura,¹⁴⁷ genocidio¹⁴⁸ y desaparición forzada.¹⁴⁹ Luego incluye los crímenes de lesa humanidad que, si bien no están tipificados en el Código Penal, sí están comprendidos en el

[143] Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19 de febrero de 2009, A/HRC/10/032, párrafo 59.

[144] Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 3 de febrero de 2011, A/HRC/16/22, párrafo 28.

[145] Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 31 de enero de 2012, A/HRC/19/21/Add.3, párrafo 34.

[146] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

[147] Código Penal, artículos 137 y 178.

[148] Código Penal, artículo 101.

[149] Código Penal, artículo 165.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en el cual Colombia es parte. Después agrega las infracciones al derecho internacional humanitario, sin detallar cuáles delitos de los contenidos en el Código Penal abarcan. Y termina con una cláusula abierta que no hace referencia a categorías de derecho penal sino al carácter de la conducta como “abiertamente contraria” a la función de la Fuerza Pública. Así, más que un listado de exclusiones explícito para delitos que no pueden estar en conocimiento de la JPM, lo que propone el artículo 3 es un listado de criterios que deben ser aplicados por los operadores judiciales colombianos en casos concretos. A ello se debe sumar la exclusión explícita de la violencia sexual de la competencia de la JPM contenida en el artículo 20 de la Ley 1719 de 2014, nuevamente, una categoría amplia que debe ser aterrizada a las tipificaciones concretas de la ley penal colombiana.

Esta apertura en el lenguaje se presta para entendimientos diversos del alcance de la competencia de la JPM. Un ejemplo claro se puede ver en la respuesta por parte de la UAEJPM a una solicitud de información enviada por Amnistía Internacional en el 2024, donde explicó que “(...) la Jurisdicción Castrense no es competente para conocer de aquellas conductas punibles relacionadas con **graves** violaciones a los derechos humanos.”¹⁵⁰ El concepto de grave violación de derechos humanos es más restringido que el de violación de derechos humanos, al mismo tiempo que requiere de un ejercicio interpretativo para darle contenido, pues no es propio del lenguaje de los instrumentos internacionales de derecho internacional de los derechos humanos sino de interpretaciones de estos realizados por la Corte IDH¹⁵¹ y la propia Corte Constitucional.¹⁵² El problema es que el estándar internacional excluye todas las violaciones de derechos humanos, no sólo las graves, mientras que los artículos 2 y 3 del Código Penal Militar no son suficientemente explícitos en excluirlas, a pesar de años de recomendaciones de organismos internacionales y condenas de la Corte IDH.

Por otro lado, también persiste una lectura amplia del artículo 221 de la Constitución Política, modificado a través del Acto Legislativo 01 de 2015 en el sentido de permitir el conocimiento de la JPM sobre delitos que podrían implicar infracciones al derecho internacional humanitario. Amnistía Internacional recibió información, en entrevista con personas que hacen seguimiento al asunto,¹⁵³ que esta es parte de la justificación para, por ejemplo, abrir investigaciones relativas a delitos de homicidio y lesiones personales enmarcadas en posibles infracciones al derecho internacional humanitario.

Amnistía Internacional considera que la apertura de investigaciones y el desarrollo de actividades investigativas en la JPM respecto de delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional es un incumplimiento de las obligaciones internacionales que en materia de derechos humanos ha asumido Colombia. Esto incluye las investigaciones sobre delitos que pueden implicar violaciones de los derechos a la vida e integridad personal referenciados arriba o sobre hechos ocurridos en el marco de un conflicto armado. **En caso de que la legislación colombiana obligue a los operadores judiciales de la JPM a abrir la investigación de manera oficiosa en cuanto reciban noticias del posible hecho, Amnistía Internacional considera que la única acción admisible, más allá de las necesarias para preservar la integridad de la investigación en un marco de debida diligencia, es remitirla a la justicia penal ordinaria por competencia.**

Sobre este punto es importante resaltar como un avance positivo la Circular Interna 018 de 2023, expedida por el Director Ejecutivo de la UAEJPM. Allí se insta a los operadores judiciales de la JPM a que, en los casos en que se considera que “probablemente se hubiese roto el nexo causal entre la comisión de la conducta y las labores propias del servicio, se priorice el trámite, acorde a los términos legales para cada etapa procesal, para definir la competencia de la misma, en el marco de su autonomía e independencia judicial.”¹⁵⁴ Lastimosamente, la información disponible muestra que esta medida, aunque loable, no es suficiente.

[150] UAEJPM, Dirección Ejecutiva, Respuesta al Oficio TG AMR 23/2024.5340, 19 de abril de 2024, en el archivo de Amnistía Internacional. El subrayado viene del documento original.

[151] Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2012, párrafo 282.

[152] De hecho, esta última ha desarrollado una línea jurisprudencial completa para determinar cuándo se está en presencia de una grave violación de derechos humanos, que parte de reconocer que no hay un listado taxativo de delitos que pueden considerarse graves violaciones de derechos humanos. Al respecto, por ejemplo: Corte Constitucional, Autos A-1168 de 2021, A-670 de 2022 y A-1168 de 2021, y sentencias C-579 de 2013 y C-007 de 2018.

[153] Entrevista de abogado y defensor de derechos humanos con Amnistía Internacional, 4 de agosto de 2025.

[154] UAEJPM, Dirección Ejecutiva, Circular Interna 018 de 2023.

LEIDY CADENA Y LA APERTURA DE INVESTIGACIONES EN LA JUSTICIA PENAL MILITAR POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

El 28 de abril de 2021 inició en Colombia la serie de protestas conocida como Paro Nacional. Leidy Cadena, una estudiante de Ciencia Política, decidió unirse a las manifestaciones en Bogotá con un reclamo por la falta de garantías de derechos económicos y sociales en el país.¹⁵⁵ Ese mismo día, buscando alejarse del sitio de las protestas, ella y un pequeño grupo de amigos se encontraron con un contingente del entonces llamado ESMAD de la Policía Nacional, que les bloqueó el paso. Durante la interacción del grupo con el ESMAD Leidy recibió un disparo con un “arma menos letal” del ESMAD que le provocó la pérdida de un ojo.

Desde un inicio Leidy reclamó justicia por lo sucedido y el aparato institucional colombiano comenzó a mostrar las falencias que lo han caracterizado en la atención a personas víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por integrantes de la Fuerza Pública. A cinco meses de ocurridos los hechos, Leidy ya le había reportado a Amnistía Internacional que había tenido que rendir entrevista sobre lo ocurrido en por lo menos diez ocasiones, y señaló el carácter revictimizante de estas actuaciones.¹⁵⁶

La JPM abrió una investigación por estos hechos, que fue repartida el 3 de mayo de 2021 al Juzgado 114 de Instrucción Penal Militar, y en donde se abrió indagación preliminar bajo el número de radicación 1729. Al mismo tiempo, la Fiscalía General de la Nación inició una investigación, identificada con el número de radicación 110016102767202103765.¹⁵⁷ En conversación con Amnistía Internacional, Leidy narró su experiencia de interacción con la JPM en el marco de la investigación abierta. Contó que una de las ocasiones en que fue requerida para rendir declaración sobre los hechos, fue ante la JPM. Tan sólo al llegar a las instalaciones, Leidy se encontró rodeada de la simbología de la Policía Nacional, asociada a quienes apenas semanas antes la habían atacado mientras ejercía su derecho a expresarse públicamente. Según su relato, Leidy no fue capaz de entregar su declaración ante la JPM, pues sufrió un ataque de pánico que se lo impidió.¹⁵⁸ El tiempo pasó y, mientras continuaba con sus reclamos de justicia, Leidy y su familia fueron víctimas de amenazas y acoso que les forzaron a exiliarse fuera de Colombia.¹⁵⁹

Años después, cuando la investigación en la justicia penal ordinaria avanzaba y la Fiscalía General de la Nación había acusado a dos integrantes de la Policía Nacional por los delitos de lesiones personales con perturbación funcional y abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto, Leidy volvió a escuchar sobre la JPM. En audiencia preparatoria al juicio oral, desarrollada el 11 de junio de 2024, el Juez 64 Penal del Circuito de Bogotá informó que había recibido un oficio del Juzgado 186 de Instrucción Penal Militar, en el que reclamaba competencia para investigar a una de las personas acusadas. El argumento era que consideraba que había “un nexo causal entre las funciones de control de disturbios que desempeñaba el patrullero y el delito que supuestamente cometió.”¹⁶⁰ Resultaba evidente entonces que durante todo el tiempo que transcurrió entre mayo de 2021 y junio de 2024 la JPM mantuvo abierta una investigación por delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos.

El Juzgado 64 Penal del Circuito de Bogotá rechazó el reclamo del juez penal militar y planteó un conflicto de jurisdicción, remitiendo el caso a la Corte Constitucional para ser resuelto. En agosto de 2024 la Corte Constitucional emitió su decisión, asignando la competencia a la justicia penal ordinaria. Para ese tribunal, “[l]as dudas sobre las circunstancias en las que Leidy Natalia Cadena Torres recibió el disparo y sobre el uso proporcional y necesario de la fuerza contra ella se traducen en una duda sobre la conexión entre el delito investigado y juzgado, en este caso los actos propios del servicio del Esmad. De ese modo, para la Sala no es posible acreditar en este caso el elemento funcional que activa la competencia de la justicia penal militar.”¹⁶¹

Hoy, Leidy Cadena sigue reclamando justicia mientras el proceso penal por los hechos se encuentra en etapa de juicio oral a la fecha de cierre de este informe.



Leidy Cadena ha hecho activismo en contra de la falta de regulación de las armas menos letales en el mundo.

© Amnistía Internacional



[155] Amnistía Internacional, “Me quedé ciega de un ojo [...] pero el amor salvó mi vida”, 31 de julio de 2024, <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2024/07/i-was-blinded-in-one-eye-but-what-saved-my-life-was-love/>.

[156] Amnistía Internacional, Programa de Acción para la Igualdad y la Inclusión Social y Temblores ONG, Tiros a la vista. Traumas oculares en el marco del Paro Nacional (Índice: AMR 23/5005/2021 Spanish), 26 de noviembre de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/5005/2021/es/>, páginas 28-32.

[157] Corte Constitucional, Auto A-1411 de 2024.

[158] Entrevista de Leidy Cadena con Amnistía Internacional.

[159] Amnistía Internacional, “Me quedé ciega de un ojo [...] pero el amor salvó mi vida”, 31 de julio de 2024, <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2024/07/i-was-blinded-in-one-eye-but-what-saved-my-life-was-love/>.

[160] Corte Constitucional, Auto A-1411 de 2024.

[161] Corte Constitucional, Auto A-1411 de 2024.

6.2 CONSOLIDACIÓN DE CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JUSTICIA PENAL MILITAR Y POLICIAL

El paralelismo entre la justicia penal ordinaria y la JPM para la rendición de cuentas de personas integrantes de la Fuerza Pública señaladas de cometer delitos crea una situación que no puede sostenerse en el tiempo: es posible que existan dos investigaciones por los mismos hechos y delitos, una en cada sistema. También abre la puerta a que, en casos en que se abra una sola investigación en uno de los sistemas, haya interés en que la misma sea asignada al otro, o que esté asignada de una manera incompatible con las obligaciones internacionales que ha asumido Colombia. En ambos escenarios, la forma de resolver la situación es a través de un conflicto de jurisdicción. Es decir, una disputa entre dos autoridades que administran justicia y pertenecen a distintas jurisdicciones¹⁶² por el conocimiento de un proceso, sea porque cada autoridad considera que no le corresponde a su jurisdicción y rechaza la competencia (negativo), o que cada una considera que le corresponde a ella y no a la otra (positivo).¹⁶³

En caso de un conflicto sobre el conocimiento de un caso concreto en el que se discuta si corresponde a la JPM o a la justicia penal ordinaria, es una autoridad judicial externa la que define a cuál operador judicial se le debe asignar la competencia.¹⁶⁴ Con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015, a partir de febrero de 2021 la Corte Constitucional está a cargo de tomar esa decisión.¹⁶⁵ Para ello se adelanta un trámite incidental en el que no se define la responsabilidad de una persona por los posibles delitos en cuestión, sino únicamente cuál es la jurisdicción competente para conocer sobre estos, sea en la etapa investigativa o en la de juicio.¹⁶⁶

La propia Corte Constitucional ha dejado claro cuándo existe un conflicto de jurisdicción. Para eso se requiere la concurrencia de tres presupuestos.¹⁶⁷ El *presupuesto subjetivo* exige que la controversia sea suscitada por dos autoridades que administren justicia y pertenezcan a distintas jurisdicciones. El *presupuesto objetivo* requiere que exista una causa judicial sobre la que se suscite la controversia. Y el *presupuesto normativo* ordena que las autoridades judiciales hayan manifestado de manera expresa las razones constitucionales o legales por las que se consideran o no competentes para conocer de la causa judicial.¹⁶⁸ Si a la Corte Constitucional llega un caso y considera que no se cumple al menos uno de estos tres presupuestos, la decisión que adopta es una inhibición, que implica no tomar una decisión sobre a quién corresponde la competencia y devolver el expediente al operador judicial de origen.¹⁶⁹ Si está en presencia de los tres presupuestos, la Corte Constitucional adopta una decisión que define en cabeza de quién queda la competencia para conocer del caso

[162] Las disputas entre la justicia penal ordinaria y la JPM implican a dos jurisdicciones distintas pues la JPM, si bien administra justicia, no pertenece ni a la jurisdicción ordinaria ni a la Rama Judicial. Al respecto, ver Constitución Política, artículo 116. Ley 270 de 1996, artículos 11.1.a y 12.

[163] Corte Constitucional, Auto A-345 de 2018.

[164] Corte Constitucional, Boletín jurisprudencial. Conflictos entre las jurisdicciones penal militar y ordinaria en su especialidad penal, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/boletines/boletin/boletin%20jurisprudencial%20cju3%20jurisdicciones%20penal%20militar%20y%20ordinaria%20penal.pdf>, página 6.

[165] Acto Legislativo 02 de 2015, artículo 14.

[166] Corte Constitucional, Secretaría General, *Respuesta al Oficio TG AMR 23/2025.6768*, 25 de junio de 2025, en el archivo de Amnistía Internacional.

[167] Para una explicación más detallada, ver sección 6.2.3.

[168] Corte Constitucional, Autos A-155 de 2019 y A-265 de 2021.

[169] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-429 de 2021, A-1163 de 2021, A-576 de 2022, A-690 de 2022, A-117 de 2022, A-761 de 2022, A-763 de 2022, A-1065 de 2022 y A-1680 de 2023.



concreto, es decir, si queda en cabeza de la justicia penal ordinaria¹⁷⁰ o de la JPM.¹⁷¹

Hoy, a pesar de la jurisprudencia constante y los cambios normativos, la Corte Constitucional sigue resolviendo conflictos de jurisdicción en donde la justicia penal ordinaria y la JPM se disputan el conocimiento de casos relativos a delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional cometidos por agentes de la Fuerza Pública. Esta situación es causada por la insistencia de los operadores judiciales en someter ante la Corte Constitucional asuntos que, en su mayoría, ya tienen reglas claras y no deberían ser objeto de discusión. A pesar de eso, los conflictos de jurisdicción son propiciados y el trámite debe agotarse. Esto genera impactos negativos que se extienden tanto al propio proceso judicial y la rendición de cuentas como a las víctimas de los hechos y, en últimas, implican una desviación por parte de las autoridades colombianas de las obligaciones internacionales que han asumido.

En esta sección, Amnistía Internacional presenta un estudio de los casos de conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM que resolvió la Corte Constitucional desde el 2 de febrero de 2021 (fecha en que comenzó a ejercer esta función) hasta el 31 de octubre de 2024 (fecha de corte de recolección de información para esta sección de la investigación). Aquí, a partir del análisis de un universo total de 398 expedientes judiciales, y partiendo de la premisa de que Amnistía Internacional considera que la JPM no tiene competencia para conocer sobre ninguna posible violación de derechos humanos o crimen de derecho internacional,¹⁷² se demuestran tres cosas: (i) que aún se sigue discutiendo la competencia de la JPM para conocer sobre delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o incluso crímenes de derecho internacional cometidos por agentes de la Fuerza Pública, especialmente delitos contra la vida y la integridad personal (sección 6.2.1); (ii) que las discusiones sobre la competencia de la JPM para conocer de estos delitos son propiciadas tanto por operadores judiciales de ese sistema como de la justicia penal ordinaria (sección 6.2.2) y, (iii) que el hecho de que se deba agotar el trámite del conflicto entre la JPM y la justicia ordinaria penal con el fin de atribuir competencia a la JPM genera impactos negativos tanto en el proceso judicial como en las víctimas de los hechos (sección 6.2.3).

El sustento de esta sección es la Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM, una base de datos estructurada construida por Amnistía Internacional en la que, a través de 27 variables, se caracterizan los 398 expedientes judiciales que componen el universo total de conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM. Esa caracterización se realizó a partir de un estudio del contenido del auto que resuelve el asunto en cada expediente y de la información de la Secretaría General y la Relatoría de la Corte Constitucional. La información recaudada incluye la identificación de los autos y expedientes analizados; el detalle sobre los hechos en los que se enmarca el expediente; el contenido de la decisión adoptada por la Corte Constitucional y, el tiempo que transcurre entre los hechos y la decisión final sobre el conflicto entre la justicia penal ordinaria y la JPM. Este informe se acompaña de un documento separado, contentivo del Libro de Código y Anexo Metodológico relativos a la construcción de la Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM para su consulta y contrastación.

[170] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-476 de 2021, A-617 de 2022, A-989 de 2022, A-601 de 2023, A-1125 de 2023 y A-650 de 2024.

[171] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-1458 de 2023 y A-1037 de 2024.

[172] Al respecto, ver la sección 4 de este informe.

6.2.1 AÚN SE INSISTE EN LA COMPETENCIA DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR Y POLICIAL SOBRE POSIBLES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL

La función de resolver los conflictos de jurisdicción que recae hoy en la Corte Constitucional cubre no sólo las disputas entre la justicia penal ordinaria y la JPM, sino también entre otros operadores judiciales que pertenecen a distintas jurisdicciones. Entre los tipos de conflictos más importantes están los que ocurren entre: la justicia ordinaria laboral y la justicia de lo contencioso administrativo; la justicia ordinaria civil y la justicia de lo contencioso administrativo; la justicia ordinaria penal y la Jurisdicción Especial para la Paz; la justicia ordinaria penal y la Jurisdicción Especial Indígena y, la justicia ordinaria penal y la JPM.

En total, desde que asumió esta función hasta el 31 de octubre de 2024, la Corte Constitucional abrió 6.051 expedientes de conflictos de jurisdicción. Entre ellos, Amnistía Internacional identificó un total de 398 en los que se discutía la asignación del conocimiento de un caso entre la justicia penal ordinaria y la JPM. Esto representa el 6,6% de los expedientes abiertos y la cuarta categoría en el listado de tipos de conflictos que aborda la Corte Constitucional, luego de los que ocurren entre la justicia ordinaria laboral y la de lo contencioso administrativo (47,1%), entre la justicia de lo contencioso administrativo y la justicia ordinaria civil (25,2%) y los demás asuntos en donde está en disputa la justicia ordinaria penal (8,9%).¹⁷³

Entre esos 398 expedientes abiertos pueden estar asuntos en donde se discute la competencia de la JPM para conocer sobre delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional y asuntos donde se discute otro tipo de delitos, pues la competencia de la JPM abarca un abanico de delitos más amplio. Amnistía Internacional identificó los posibles delitos cometidos que se referencian en cada uno de los expedientes abiertos:

Tabla 3 – Posibles delitos cometidos asociados a conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM resueltos por la Corte Constitucional¹⁷⁴

POSIBLES DELITOS COMETIDOS	CANTIDAD	PORCENTAJE
Homicidio	183	31,2%
Lesiones personales	45	7,7%
Abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto	39	6,7%
Concusión	36	6,1%
Falsedad ideológica en documento público	23	3,9%
Peculado por apropiación	21	3,6%
Concierto para delinquir	19	3,2%
Fraude procesal	17	2,9%
Cohecho propio	15	2,6%
Hurto	14	2,4%

[173] Los datos y la clasificación de los expedientes por asunto provienen del micrositio web sobre conflictos de jurisdicciones que la Relatoría de la Corte Constitucional tiene a disposición del público en el siguiente enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositio-cju>. La Relatoría agrupa todos los expedientes relativos a asuntos penales en una misma categoría. La diferencia entre los relativos a conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM y los demás que tienen que ver con la justicia penal ordinaria viene de restar del total de asuntos penales (935) el total de conflictos identificados por Amnistía Internacional como que involucran a la justicia penal ordinaria y la JPM (398).

[174] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.



POSIBLES DELITOS COMETIDOS	CANTIDAD	PORCENTAJE
Prevaricato por omisión	12	2%
Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas	12	2%
Tentativa de homicidio	10	1,7%
Falsedad material en documento público	10	1,7%
Homicidio culposo	9	1,5%
Tortura	8	1,4%
Ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio	7	1,2%
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	6	1%
No aplica ¹⁷⁵	5	0,9%
No registra ¹⁷⁶	4	0,7%
Otros ¹⁷⁷	91	15,5%
Total ¹⁷⁸	586	99,9%

Los resultados de la sistematización de posibles delitos cometidos referenciados en los 398 expedientes analizados muestran un panorama similar al de las investigaciones abiertas en la JPM referenciado anteriormente.¹⁷⁹ En general, hay una clara preminencia de investigaciones relacionadas con delitos contra la vida o la integridad personal y un protagonismo del homicidio, que representa el 31,2% del total,¹⁸⁰ seguido por las lesiones personales con un 7,7% y el abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto con un 6,7%.¹⁸¹ De hecho, Amnistía Internacional encontró que en el 79,2% de los expedientes estaba en discusión la posible violación de derechos humanos, sin importar cuál, como aparece en la Tabla 4.¹⁸² Una situación que, tras décadas de discusión, ya debería estar superada.

[175] La categoría “No aplica” engloba tres expedientes que fueron anulados por la Secretaría de la Corte Constitucional (al respecto ver: Corte Constitucional, Números de radicación CJU0000727, CJU0000963 y CJU0005578) y dos expedientes que seguían pendientes de decisión a la fecha de corte de la codificación de la base de datos (al respecto ver: Corte Constitucional, Números de radicación CJU0005558 y CJU0005988).

[176] En la categoría “No registra” aparecen expedientes para los cuales fue imposible determinar el posible delito cometido que estaba en discusión. Al respecto ver: Corte Constitucional, Autos A-109 de 2022, A-393 de 2022, A-950 de 2022 y A-1422 de 2024.

[177] La categoría “Otros” engloba delitos que fueron mencionados menos de 6 veces en las decisiones de la Corte Constitucional codificadas.

[178] El total de delitos es mayor que el número de expedientes analizados, pues en cada expediente puede estar en discusión más de un posible delito. También es importante notar que en 4 expedientes fue imposible determinar el posible delito cometido que estaba en discusión (al respecto ver: Corte Constitucional, Autos A-109 de 2022, A-393 de 2022, A-950 de 2022 y A-1422 de 2024).

[179] Al respecto, ver la sección 6.1 de este documento.

[180] Es importante mencionar la categoría “homicidio” agrupa todos los delitos que incluyen esa palabra en su denominación, a excepción de los de “homicidio culposo” y “tentativa de homicidio”, que se contaron por separado. Dentro de este 31,2% aparecen delitos como homicidio, homicidio preterintencional, homicidio en persona protegida, entre otros.

[181] Si bien el delito de abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto está incluido en el título referido a delitos contra la administración pública en el Código Penal colombiano, los casos analizados refieren a causas donde se discute la posible comisión de actos de violencia física y/o psicológica contra personas. Por ese motivo se agrupan con el homicidio y las lesiones personales.

[182] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

Tabla 4 - Calificación como posible violación de derechos humanos de los delitos en discusión en cada conflicto entre la justicia penal ordinaria y la JPM¹⁸³

CATEGORÍA	CANTIDAD	PORCENTAJE
Sí podría constituir una violación de derechos humanos	315	79,2%
No podría constituir una violación de derechos humanos	78	19,6%
No aplica ¹⁸⁴	5	1,3%
Total	398	100,1%

Desde 1992, el Comité de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por el conocimiento de la JPM sobre posibles violaciones de derechos humanos. Desde 1997, la Corte Constitucional ha manifestado que el nexo con el servicio, que requiere la acreditación del elemento funcional del fuero militar, se rompe cuando la conducta cometida es especialmente grave. Desde 2001, la Corte IDH ha condenado a Colombia por la intervención de la JPM en casos de posibles violaciones de derechos humanos. A la altura de 2025, luego de dos reformas constitucionales, la expedición de dos Códigos Penales Militares (y una reforma sustancial al vigente), así como años de jurisprudencia, la información recaudada por Amnistía Internacional muestra que se sigue discutiendo la competencia de la JPM para conocer de casos de posibles violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional.

POSIBLES DELITOS COMETIDOS EN CONTEXTOS DE PROTESTA Y ASOCIADOS A CONFLICTOS ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JPM RESUELTOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Amnistía Internacional identificó, entre los 398 expedientes analizados, 29 en donde los hechos giran en torno a violaciones de derechos humanos que pudieron ser cometidas en el contexto de protestas y manifestaciones.¹⁸⁵ Allí la distribución de posibles delitos cometidos se concentró de manera mucho más clara en delitos contra la vida o la integridad personal, incluyendo un grupo mayoritario de referencias a posibles homicidios (20) y lesiones personales (7), sumados a casos de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto (6), tentativa de homicidio (2), tortura (2), amenazas (1), hostigamiento (1), favorecimiento (1) y privación ilegal de la libertad (1).¹⁸⁶

Los hechos incluyen la muerte de personas en el contexto de intervenciones policiales a protestas contra la política de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito y contra operativos de erradicación forzada;¹⁸⁷ la muerte de personas en protestas desarrolladas en el marco de conmemoraciones del Día Internacional de los Trabajadores,¹⁸⁸ o durante el Paro Nacional de 2021;¹⁸⁹ lesiones oculares causadas a participantes en protestas;¹⁹⁰ entre otras.

En todo caso, hay una tendencia de la Corte Constitucional, al resolver conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM, a asignar la competencia a la justicia penal ordinaria, como se puede observar en la Tabla 5. Del total de 398 expedientes, en 243 la Corte Constitucional se inhibió de resolver el conflicto, pero hay 147 expedientes en los que la Corte Constitucional determinó a quién corresponde la competencia, y sólo en 16 esta resultó asignada a la JPM. Mientras tanto, entre los 131 que asignó a la justicia penal ordinaria, 110 corresponden a posibles violaciones de derechos humanos. Es decir, en 110 oportunidades el derecho internacional de los derechos humanos, los pronunciamientos de diversos órganos internacionales de protección de derechos humanos, el derecho colombiano y la jurisprudencia de la Corte Constitucional señalaban la solución. Además, en caso de que esa solución no fuera clara, el estándar también señala que, ante la duda, se prefiere la regla general de competencia, es decir, a la justicia penal ordinaria. Aun así, los conflictos entre la

[183] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

[184] Ver la nota al pie 166.

[185] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

[186] El total de delitos es mayor que el número de expedientes analizados, pues en cada expediente puede estar en discusión más de un posible delito.

[187] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-989 de 2022, A-476 de 2021.

[188] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-504 de 2022, A-576 de 2021 y A-576 de 2022.

[189] Para un ejemplo, ver: Corte Constitucional, Auto A-690 de 2022.

[190] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-1411 de 2024 y A-341 de 2024.



justicia penal ordinaria y la JPM se tuvieron que trabar y el trámite agotar antes de llegar a la respuesta y que el proceso penal continúe.

Tabla 5 - Sentido de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM¹⁹¹

CATEGORÍA	CANTIDAD	POSIBLES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS
Favorable a la justicia penal ordinaria	131	110
Favorable a la JPM	16	13
Inhibición	243	190
Mixto (favorable a la justicia penal ordinaria e inhibición) ¹⁹²	1	0
Cosa juzgada ¹⁹³	2	2
No aplica ¹⁹⁴	5	0
Total	398	315

Dentro de estas disputas, es especialmente preocupante la continuidad en las discusiones sobre el ámbito de influencia de la JPM respecto de delitos que comprometen los derechos a la vida y la integridad personal, entre ellos distintos tipos de homicidio y lesiones personales, como se puede observar en la Tabla 6. No sólo porque por principio, y en seguimiento al estándar internacional aplicable, no deberían ni siquiera tener que ser discutidos, sino porque la práctica general de la Corte Constitucional muestra que en su mayoría los casos son asignados a la justicia penal ordinaria cuando hay una decisión de fondo (45,9% de los expedientes para homicidios y 24,4% de los expedientes para lesiones personales).

Tabla 6 - Decisión de la Corte Constitucional sobre conflictos de competencia entre la justicia penal ordinaria y la JPM relativos a homicidios y lesiones personales¹⁹⁵

DELITO	GRUPO	TIPO DE DECISIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
Homicidio	Decisión de fondo	Favorable a la justicia penal ordinaria	84	45,9%
		Favorable a la JPM	6	3,3%
	No decisión de fondo	Inhibición	91	49,7%
		Cosa juzgada	2	1,1%
Total			183	100%
Lesiones personales	Decisión de fondo	Favorable a la justicia penal ordinaria	11	24,4%
		Favorable a la JPM	2	4,4%
	No decisión de fondo	Inhibición	32	71,1%
Total			45	99,9%

La institución a la que pertenece o pertenecía la persona sujeta a investigación o juicio también es un dato relevante y se puede observar en la Tabla 7. Entre los 398 expedientes analizados

[191] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

[192] En este expediente la Corte Constitucional decidió sobre la competencia sólo respecto de una porción del caso, correspondiente a una de las personas investigadas y no de otra, frente a la que inhibió de resolver. Al respecto, ver: Corte Constitucional, Auto A-759 de 2024.

[193] En el contexto del trámite incidental para la resolución de conflictos de jurisdicción la Corte Constitucional ha explicado que la cosa juzgada se materializa respecto de “un determinado conjunto de hechos o de normas que han sido objeto de un juicio por parte de un tribunal con competencia para ello y en aplicación de las normas procedimentales y sustantivas pertinentes.” Es decir, cuando se somete un caso que ya tuvo una decisión de fondo. Al respecto, ver: Corte Constitucional, A-2278 de 2023.

[194] Ver la nota al pie 175.

[195] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM. El total de delitos es mayor que el número de expedientes analizados, pues en cada expediente puede estar en discusión más de un posible delito. También es importante notar que en 4 expedientes fue imposible determinar el posible delito cometido que estaba en discusión (al respecto ver: Corte Constitucional, Autos A-109 de 2022, A-393 de 2022, A-950 de 2022 y A-1422 de 2024).

Amnistía Internacional encontró que las personas que estaban siendo investigadas o sometidas a juicio pertenecían a la Policía Nacional en el 58,5% de los casos. Por su parte, integrantes del Ejército Nacional estaban siendo investigados o sometidos a juicio en alrededor del 33,9% de los casos. Las demás instituciones que conforman la Fuerza Pública (Armada Nacional y Fuerza Aeroespacial) tienen una participación marginal en el total de conflictos sometidos al conocimiento de la Corte Constitucional. Mientras que en un grupo de 7 casos aparecieron involucradas personas pertenecientes a más de una institución (1,8%).

Tabla 7 - Institución a la que pertenece la persona posiblemente implicada en los delitos¹⁹⁶

INSTITUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
Policía Nacional	233	58,5%
Ejército Nacional	135	33,9%
Armada Nacional	9	2,3%
No registra	6	1,5%
No aplica ¹⁹⁷	5	1,3%
Fuerza Aeroespacial	2	0,5%
Mixto Policía y Ejército	2	0,5%
Mixto múltiple ¹⁹⁸	2	0,5%
INPEC	1	0,3%
Mixto Ejército y Fuerza Aeroespacial	1	0,3%
Mixto Policía y Armada	1	0,3%
Mixto Policía y Fuerza Aeroespacial	1	0,3%
Total	398	100,1%

La marcada prevalencia de integrantes de la Policía Nacional refuerza la necesidad de adecuar el marco normativo colombiano a los estándares internacionales aplicables a esta materia. Concretamente, al ser una institución de carácter civil, cuyos integrantes también son considerados así, las autoridades deben garantizar que toda investigación y juicio en el que se vean involucrados como posibles responsables sea adelantada ante la justicia penal ordinaria. Para eso se requiere una reforma que abarque, como mínimo, el artículo 221 de la Constitución Política,¹⁹⁹ aunque, idealmente, las acciones en esta dirección deberían estar enmarcadas en un proceso más amplio de desmilitarización de la Policía Nacional.²⁰⁰

[196] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

[197] Ver la nota al pie 145.

[198] Esta categoría incluye casos en donde personas pertenecientes a más de dos instituciones de la Fuerza Pública estuvieron presuntamente involucrados en los delitos.

[199] A este respecto ya se pronunció la Corte Constitucional en el pasado. Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-444 de 1995.

[200] En 2023 la Mesa por la Reforma Policial publicó el Pliego de Propuestas para una Reforma Policial Integral que incluye la exigencia de una reforma constitucional en esta dirección. Al respecto, ver: Mesa por la Reforma Policial, Pliego de Propuestas para una Reforma Policial Integral, 2023, <https://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/PLIEGO-REFORMA.pdf>.



LAS INVESTIGACIONES Y JUICIOS SOBRE DELITOS POSIBLEMENTE COMETIDOS EN CONTEXTOS DE PROTESTAS QUE SON SOMETIDOS AL TRÁMITE DE CONFLICTO DE JURISDICCIÓN INVOLUCRAN TANTO A INTEGRANTES DE LA POLICÍA NACIONAL COMO DEL EJÉRCITO NACIONAL

Amnistía Internacional identificó, entre los 398 expedientes analizados, 29 en donde los hechos giran en torno a violaciones de derechos humanos que pudieron ser cometidas en el contexto de protestas y manifestaciones.²⁰¹ Allí la distribución de la pertenencia de las personas sometidas a investigación o juicio a una institución de la Fuerza Pública se concentró en la Policía Nacional (22), seguida del Ejército Nacional (5) y un caso en donde intervinieron ambas fuerzas.

La participación prevalente de la Policía Nacional en estos hechos tiene sentido, dado su rol protagónico en la intervención institucional ante protestas y movilizaciones en el país.²⁰² El involucramiento del Ejército Nacional llama la atención, pues el uso de la fuerza en contextos de protestas y movilizaciones está por fuera de su función constitucional. La explicación de la mayoría de los casos está en la intervención del Ejército Nacional frente a protestas y movilizaciones relativas a la ejecución y puesta en marcha de operativos de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito.²⁰³ Salta a la vista también que todos los hechos se refieren a delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos, tanto los que involucran a la Policía Nacional como al Ejército Nacional.



[201] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

[202] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-504 de 2022, A-576 de 2021, A-576 de 2022, A-1411 de 2024 y A-341 de 2024.

[203] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-476 de 2021 y A-1065 de 2021.

NICOLÁS NEIRA: LA APERTURA REPETITIVA DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JUSTICIA PENAL MILITAR EN CASOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

A Nicolás David Neira Álvarez, de 15 años, lo asesinó el ESMAD de la Policía Nacional el 1 de mayo de 2005, durante la movilización por el Día Internacional del Trabajo que se desarrolla tradicionalmente en la ciudad de Bogotá. En medio de la intervención policial a la manifestación, un integrante del ESMAD disparó su lanzagranadas de gas de manera horizontal, dirigido a las personas que participaban en la manifestación, impactándolo. Al caer al piso, por lo menos ocho agentes lo golpearon.²⁰⁴ A Nicolás lo encontraron tirado en el suelo, rodeado por agentes del ESMAD y tuvo que ser retirado de la zona por personas que estaban acompañando la marcha, sin ayuda alguna de la Policía Nacional. Seis días después, Nicolás falleció.²⁰⁵

Luego de ocurridos los hechos se desplegó un aparato de encubrimiento destinado a ocultar la responsabilidad de la Policía Nacional y de sus agentes en el asesinato de Nicolás. En 2018, la Fiscalía General de la Nación formuló imputación contra un mayor de la Policía Nacional por su rol en el encubrimiento, señalándolo de recibir el reporte de los hechos por parte de la persona al mando de la unidad del ESMAD involucrada e instar a personas bajo su mando a no hacer nada al respecto y, posteriormente, a realizar las gestiones pertinentes para que el ESMAD no se viera involucrado. En agosto de ese año se celebró la audiencia de acusación. Allí, la defensa manifestó que el acusado tenía la condición de integrante de la Policía Nacional y que debía ser investigado y juzgado por la JPM. El juez penal ordinario remitió el expediente al Consejo Superior de la Judicatura, que en mayo de 2019 se abstuvo de resolver y retornó el expediente para continuar el trámite. Entre octubre de 2019 y 2021 continuó el juicio ante la justicia penal ordinaria, hasta que el 25 de marzo de 2021 la juez penal ordinaria anunció el sentido de fallo condenatorio y fijó audiencia de lectura de sentencia para el 4 de mayo de 2021.²⁰⁶

Un mes antes de la audiencia de lectura de la decisión, ya conocido el sentido del fallo, un juez penal militar, a solicitud de la defensa, manifestó tener competencia sobre el caso y solicitó al juez penal ordinario remitir el expediente o enviarlo al Consejo Superior de la Judicatura para dirimir el conflicto. Días después el juez penal ordinario se pronunció, manifestó que ya se había impugnado la competencia una vez, ratificó su competencia, advirtió que el término de prescripción estaba próximo a cumplirse y se opuso a que la JPM asumiera el caso, por lo que lo remitió al Consejo Superior de la Judicatura.²⁰⁷ Mediante el Auto 496 de 2021 la Corte Constitucional (que asumió la función de resolver estos conflictos en febrero de ese año) resolvió el conflicto entre la justicia penal ordinaria y la JPM, asignándole la competencia a la primera. Para la Sala Plena del tribunal, los hechos objeto de investigación no ocurrieron en ejercicio directo de una función constitucional o legal asignada al acusado. **Desde que se declaró la existencia del conflicto, sólo semanas antes de la lectura del fallo condenatorio, hasta que la Corte Constitucional decidió y remitió de vuelta el expediente para que el trámite continuara, pasaron cinco meses.²⁰⁸ Cinco meses que se suman a los veinte años que ya cumplió el caso en la impunidad.²⁰⁹**

No solo eso. Las discusiones sobre la competencia de la JPM han aparecido constantemente en otras etapas de las investigaciones por el asesinato de Nicolás. Según el relato de quienes representan judicialmente a su familia, ya van cinco veces en que se entabla la discusión sobre la competencia de la JPM para conocer de investigaciones relacionadas con los hechos, incluyendo una tutela que fue decidida por la Corte Suprema de Justicia.²¹⁰ En entrevista con Amnistía Internacional Yuri Neira, padre de Nicolás, explicó que la cantidad de veces que se ha discutido la competencia de la JPM se integra a un comportamiento más amplio de fragmentar las investigaciones cuando diversas personas participaron en un delito, de manera que en cada una se debe agotar el mismo trámite, una y otra vez.²¹¹ Cada vez que se plantea que la JPM debería ser competente para juzgar un caso que es una clara violación de derechos humanos, la familia de Nicolás, víctima de este hecho, vive el desgaste de ver cómo se extiende su búsqueda de justicia. Hoy, la impunidad persiste y Yuri continúa su reclamo de justicia.



Arte urbano en las calles de Bogotá dedicado a la memoria histórica por el asesinato de Nicolás Neira.

© Amnistía Internacional



[204] Amnistía Internacional, Informe 2006. El estado de los derechos humanos en el mundo (Índice: POL 10/001/2006 Spanish), 2006, <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/06/pol100012006es.pdf>, páginas 162-163.

[205] Corte Constitucional, Auto A-496 de 2021.

[206] Corte Constitucional, Auto A-496 de 2021.

[207] Corte Constitucional, Auto A-496 de 2021.

[208] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

[209] Mutante, La furiosa persistencia de Yuri Neira, <https://mutante.org/contenidos/la-furiosa-persistencia-de-yuri-neira/>.

[210] El Espectador, Caso Nicolás Neira: "Pretenden que haya impunidad", <https://www.elespectador.com/colombia/caso-nicolas-neira-pretenden-que-haya-impunidad/>.

[211] Entrevista de Yuri Neira con Amnistía Internacional.



6.2.2 LAS DISCUSIONES SOBRE LA COMPETENCIA SON PROPICIADAS TANTO POR OPERADORES JUDICIALES PENALES MILITARES COMO DE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA

La insistencia en tratar de asignar a la JPM el conocimiento de posibles violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional no proviene sólo de operadores judiciales de la propia JPM. Amnistía Internacional encontró que en algunas oportunidades (minoritarias en todo caso) han sido operadores judiciales de la justicia penal ordinaria, tanto fiscales como jueces, quienes han buscado desprenderse de la competencia para conocer de casos de este tipo. Tanto así que han sido los operadores penales militares los que han defendido su falta de competencia ante la Corte Constitucional.

Amnistía Internacional identificó, entre los 398 expedientes analizados, 131 expedientes en los que la Corte Constitucional asignó la competencia a la justicia penal ordinaria.²¹² Entre esos 131 expedientes, en 84 oportunidades la justicia penal ordinaria reclamó la competencia para sí misma (64,1%), y en 47 manifestó que no tenía competencia sobre el asunto (35,9%). Por otra parte, entre 16 expedientes en los que la Corte Constitucional le asignó la competencia a la JPM, en 11 oportunidades fue la JPM la que reclamó la competencia para sí misma (68,8%) y en 5 manifestó que no tenía competencia sobre el asunto (31,3%).

Entre los 47 expedientes que fueron asignados por la Corte Constitucional a la justicia penal ordinaria a pesar de que esta manifestó no tener competencia, 33 se refieren a posibles violaciones de derechos humanos (70,2%). Entre ellos hay casos referidos a posibles homicidios,²¹³ torturas²¹⁴ y lesiones personales.²¹⁵ Mientras tanto, entre los 84 asignados a la justicia penal ordinaria a pesar de que la JPM reclamó tener competencia, 77 se refieren a posibles violaciones de derechos humanos (91,7%). Entre ellos también predominan los casos referidos a posibles homicidios²¹⁶ y lesiones personales.²¹⁷ Como se puede observar, nuevamente, el núcleo de casos se refiere a posibles violaciones de los derechos a la vida y la integridad personal.

[212] Al respecto, ver Tabla 5.

[213] Al respecto, ver: Corte Constitucional, Autos A-666 de 2023, A-2071 de 2023, A-264 de 2022, A-313 de 2022, A-741 de 2022, A-1026 de 2022, A-513 de 2023, A-2708 de 2023, A-2189 de 2023, A-2159 de 2023, A-1584 de 2024, A-753 de 2024, A-276 de 2024, A-639 de 2024, A-990 de 2024, A-1799 de 2024 y A-1661 de 2024.

[214] Al respecto, ver: Corte Constitucional, Autos A-789 de 2022, A-2522 de 2023 y A-2541 de 2023.

[215] Al respecto, ver: Corte Constitucional, Autos A-1244 de 2023, A-1757 de 2023, A-2522 de 2023, A-2537 de 2023, A-650 de 2024 y A-3124 de 2023.

[216] Al respecto, ver: Corte Constitucional, Autos A-989 de 2022, A-636 de 2021, A-102 de 2022, A-926 de 2021, A-1356 de 2022, A-900 de 2022, A-704 de 2021, A-476 de 2021, A-601 de 2022, A-602 de 2022, A-1178 de 2021, A-115 de 2022, A-958 de 2021, A-1113 de 2021, A-863 de 2022, A-1004 de 2022, A-504 de 2022, A-576 de 2021, A-1446 de 2022, A-351 de 2023, A-617 de 2022, A-1222 de 2022, A-519 de 2022, A-219 de 2023, A-379 de 2022, A-176 de 2022, A-1606 de 2022, A-674 de 2023, A-1529 de 2023, A-1529 de 2022, A-930 de 2022, A-1703 de 2022, A-931 de 2022, A-981 de 2022, A-1028 de 2022, A-1898 de 2022, A-550 de 2023, A-267 de 2023, A-1666 de 2022, A-1596 de 2022, A-1587 de 2022, A-1537 de 2022, A-562 de 2023, A-151 de 2023, A-152 de 2023, A-063 de 2023, A-2578 de 2023, A-817 de 2023, A-587 de 2023, A-1249 de 2023, A-644 de 2023, A-820 de 2023, A-647 de 2024, A-1361 de 2023, A-2857 de 2023, A-648 de 2024, A-789 de 2024, A-3100 de 2023, A-793 de 2024, A-849 de 2024, A-957 de 2024, A-667 de 2024, A-1030 de 2024, A-1847 de 2024, A-1284 de 2024, A-1524 de 2024 y A-1329 de 2024.

[217] Al respecto, ver: Corte Constitucional, Autos A-989 de 2022, A-862 de 2022, A-1125 de 2023, A-1411 de 2024 y A-1382 de 2024.

LOS CONFLICTOS ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JPM RESUELTOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL OCURRIDOS EN CONTEXTOS DE PROTESTA SON PROPICIADOS EN SU GRAN MAYORÍA POR LA JUSTICIA PENAL MILITAR

Amnistía Internacional identificó, entre los 398 expedientes analizados, 315 en donde los hechos giran en torno a posibles violaciones de derechos humanos; 29 de los cuales pudieron ser cometidas en el contexto de protestas y manifestaciones. En 15 de estos la Corte Constitucional decidió de fondo, asignando en todos los casos la competencia a la justicia penal ordinaria.²¹⁸ Las tendencias en este tipo de casos sobre cuál fue el operador judicial que reclamó correctamente la competencia cambian de manera abrupta si se comparan con las generales.

Mientras que en los datos generales la justicia penal ordinaria reclamó para sí el 64,12% (84 de 131) de los expedientes en los que la Corte Constitucional resultó favoreciéndola con la decisión, en casos relativos a contextos de protesta el porcentaje es del 93,33%. Entre los 15 casos que la Corte Constitucional falló de fondo, en 14 la justicia penal ordinaria reclamó su competencia,²¹⁹ y sólo en un caso la rechazó, pero la JPM defendió que la competencia sí debía estar radicada en la justicia penal ordinaria.²²⁰

Esta información es el reflejo de una afirmación que ya se ha hecho en este informe. La pretensión de expansión de la JPM para que asuma el conocimiento de investigaciones o juicios que involucran posibles violaciones de derechos humanos no es exclusiva de los operadores judiciales de la propia JPM. En general, es cierto que en la mayoría de los 110 expedientes en los que la Corte Constitucional ha encontrado que la competencia le corresponde a la justicia penal ordinaria y se trataban de posibles violaciones de derechos humanos, quien ha defendido la aplicación del estándar internacional y constitucional ha sido la propia justicia penal ordinaria (77 de 110). Pero hay una porción no despreciable de casos (33 de 110) en los que es la JPM la que manifiesta no tener competencia para juzgar posibles violaciones de derechos humanos, en muchas oportunidades usando los propios estándares internacionales y constitucionales como sustento. A pesar de ello, los operadores de la justicia penal ordinaria rechazaron también tener la competencia y se ocasionó, en estos 33 casos, un conflicto de jurisdicciones que la Corte Constitucional tuvo que resolver, con el impacto en tiempo para los procesos y agotamiento para las víctimas que esto implica.

Esto confirma que las medidas que se deben adoptar para evitar que la situación continúe y se sigan trabando conflictos de competencia entre la justicia ordinaria penal y la JPM en casos de posibles violaciones de derechos humanos deben abarcar a ambos grupos de operadores judiciales.

[218] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

[219] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-476 de 2021, A-862 de 2022, A-496 de 2021, A-519 de 2022, A-2578 de 2023 y A-1382 de 2024.

[220] Al respecto, ver: Corte Constitucional, Auto A-264 de 2022.

JAIDER ALEXANDER FONSECA Y ANDRÉS FELIPE RODRÍGUEZ: LA INSISTENCIA DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR EN CONOCER SOBRE CASOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

El 9 de septiembre de 2020 se presentaron protestas y manifestaciones en distintos sitios de la ciudad de Bogotá luego de la muerte de Javier Ordóñez en medio de un procedimiento policial y en rechazo a la violencia, corrupción y arbitrariedad.²²¹ Jaider Alexander Fonseca y Andrés Felipe Rodríguez participaron en una de estas, en el barrio Verbenal en el norte de la ciudad. Para las 8:30 p.m. el sitio se convirtió en un campo de tiro, luego de que la Policía Nacional disparara contra los manifestantes que permanecían en los alrededores de las instalaciones de policía de la zona.²²² El resultado de los disparos fueron tres personas muertas y decenas de heridas, entre ellas Jaider Alexander, quien recibió cuatro impactos por arma de fuego, y Andrés Felipe, quien recibió un impacto por arma de fuego. Ambos murieron.²²³

La Fiscalía General de la Nación constató que los proyectiles encontrados en los restos de Jaider Alexander y Andrés Felipe eran aptos para el cotejo con el arma de dotación de un integrante de la Policía Nacional, por lo que le imputó y presentó escrito de acusación en su contra por el delito de homicidio.²²⁴ El día de la audiencia de acusación, en mayo de 2021, la defensa del integrante de la Policía Nacional manifestó que los hechos habían ocurrido en ejercicio de funciones policiales y que la competencia debía estar radicada en la JPM. La jueza penal ordinaria a cargo del asunto rechazó la solicitud y manifestó que quien debía proponer el conflicto era un operador judicial de la JPM, y no la defensa.²²⁵

La audiencia preparatoria se desarrolló con normalidad, a pesar de algunos aplazamientos y antes de que iniciara el despacho de la jueza penal ordinaria una decisión de un juez penal militar que, por solicitud de la defensa del integrante de la Policía Nacional, reclamaba la competencia para conocer de la investigación. La justificación del juez penal militar, reseñada por la Corte Constitucional, fue la siguiente: “el actuar del patrullero (...) sí tuvo una estrecha relación con el servicio policial, pues no llegó al lugar de manera deliberada o planificada, con el ánimo de lesionar o quitarle la vida a unos cuantos ciudadanos, ya que como se observa, todo se presentó dentro del contexto de una intimidación generada por la turba de personas que intentaban destruir e incendiar las instalaciones policiales (...). [L]os hechos presentados no se enmarcarían como una violación a los derechos humanos por parte del uniformado (...).”²²⁶ La jueza penal ordinaria también reclamó para sí la competencia, por considerar que no estaba en discusión una extralimitación o abuso de poder ocurrido en el marco de una actividad ligada con el servicio, sino directamente el delito común de homicidio, es decir, por fuera del margen de acción de la JPM.²²⁷

La Corte Constitucional recibió el expediente y a través del Auto 1529 de 2022 dirimió el conflicto en favor de la justicia penal ordinaria. Para la Sala Plena del tribunal existían serias dudas sobre si el obrar del integrante de la Policía Nacional estaba estrechamente ligado a la prestación del servicio policial, pues su uso del arma de fuego de dotación parecía haber sido realizado sin consideración del principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza y no tenía como propósito la protección de la vida e integridad física de él o de otras personas.²²⁸

Días después de la decisión, la familia de Jaider Alexander y dhColombia, organización que las acompaña, emitieron un comunicado en el que manifestaron su profunda preocupación “(...) ante la ausencia de diligencia por parte de los organismos del Estado garantes de derechos, para resolver con prontitud esta clase de conflictos de competencia, una justicia tardía favorece a los perpetradores y a la impunidad. De igual manera reconocemos que la decisión tomada por la Corte Constitucional es un acierto, ya que, una vez más, permite establecer que el fuero penal militar no puede invocarse ante las vulneraciones a derechos humanos cometidas por agentes de la fuerza pública y que el actuar violento, desproporcionado y brutal de estos no es consecuente con las funciones del servicio activo.”²²⁹ El juicio oral estuvo suspendido por más de un año, entre que se trabó el conflicto entre la justicia penal ordinaria y que la Corte Constitucional emitió su decisión, la notificó, devolvió el expediente al despacho de la jueza penal ordinaria y allí se reinició el trámite.²³⁰

En diciembre de 2024, la jueza penal ordinaria condenó al integrante de la Policía Nacional señalado por el homicidio preterintencional de Jaider Alexander y Andrés Felipe. La familia y sus representantes presentaron recurso de apelación para que la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá estudiara la determinación del homicidio como cometido a título de dolo.²³¹



Acto de memoria en el Parque Verbenal, a pocos metros del CAI (estación de policía) donde fueron asesinados Jaider Fonseca y Andrés Rodríguez.

© dhColombia



[221] Amnistía Internacional, “Colombia: Amnistía Internacional condena actos de tortura y el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía”, 11 de septiembre de 2020, <https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2020/09/colombia-amnistia-condena-tortura-uso-excesivo-fuerza/>.

[222] dhColombia, Folios de impunidad 6. Barbarie y criminalidad policial: La masacre del 9 de septiembre, 2021, p. 12-20.

[223] dhColombia, Folios de impunidad 6. Barbarie y criminalidad policial: La masacre del 9 de septiembre, 2021, p. 12-20. Corte Constitucional, Auto A-1529 de 2022.

[224] Noticias Caracol, Imputan cargos a otro patrullero por muerte de jóvenes cerca del CAI Verbenal durante protestas, 21 de enero de 2021, <https://www.noticiascaracol.com/colombia/bogota/imputan-cargos-a-otro-patrullero-por-muerte-de-jovenes-cerca-del-cai-verbenal-durante-protestas>.

[225] Corte Constitucional, Auto A-1529 de 2022.

[226] Corte Constitucional, Auto A-1529 de 2022.

[227] Corte Constitucional, Auto A-1529 de 2022.

[228] Corte Constitucional, Auto A-1529 de 2022.

[229] dhColombia, Integrantes de la Policía Nacional deberán responder ante la Justicia Ordinaria por masacre perpetrada el 9 de septiembre de 2020, 6 de febrero de 2023, <https://dhcolombia.com/wp-content/uploads/2023/02/CASO-JAIDER-ALEXANDER-FONSECA-CASTILLO-ASESINADO-EN-LA-MASACRE-DEL-9-DE-SEPTIEMBRE-DE-2020.docx.pdf>.

[230] El conflicto fue trabado por la jueza penal ordinaria mediante auto del 14 de febrero de 2022; el expediente fue radicado en la Corte Constitucional mediante número CJU0001923 el 2 de marzo de 2022; la decisión fue adoptada por la Sala Plena el 13 de octubre de 2022 y remitida de nuevo al despacho de la jueza penal ordinaria el 29 de marzo de 2023. Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

[231] El Espectador, Primera sentencia por asesinatos del 9-S: condenan a policía a 10 años de cárcel, 19 de diciembre de 2024, <https://www.elespectador.com/judicial/condenan-a-10-anos-de-carcel-a-policia-por-dos-asesinatos-en-la-noche-del-9-s-jhon-antonio-gutierrez/>.

JUAN CARLOS LEÓN ACOSTA Y LA INSISTENCIA DE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA EN ASIGNAR CASOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS A LA JUSTICIA PENAL MILITAR

Entre agosto y septiembre de 2013 se adelantó el Paro Nacional Agrario, un proceso de reclamo de derechos del movimiento agrario y campesino colombiano que recibió como respuesta de la institucionalidad criminalización y ataques.²³² Según el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), durante el paro se registraron 873 capturas de personas, entre las cuales el 57% terminaron en judicialización. El Programa Somos Defensores por su parte documentó que 902 personas fueron víctimas de algún tipo de agresión durante el paro.²³³

El 26 de agosto de 2013, en el municipio Fusagasugá, durante una de las protestas del Paro Agrario, fue asesinado Juan Carlos León Acosta, líder juvenil del municipio de Pasca, tras recibir un disparo directo en la cabeza con un lanza granadas de gas lacrimógeno.²³⁴ En marzo de 2018, tras cuatro años y medio de investigación, la Fiscalía General de la Nación imputó a un integrante de la Policía Nacional que hacía parte del ESMAD por el homicidio de Juan Carlos y en junio de 2018 presentó escrito de acusación en su contra.²³⁵ Durante la audiencia de acusación el juez penal ordinario manifestó no tener competencia para conocer del proceso, pues el señalado responsable era un integrante de la Policía Nacional y el delito había sido cometido en desarrollo de sus funciones, por lo que debía conocer la JPM. Por ese motivo, ordenó remitir el expediente al Consejo Superior de la Judicatura, que se inhibió de decidir por falta de un pronunciamiento sobre el conflicto por parte de algún operador de la JPM. Al recibir el expediente de vuelta a finales de 2019, el juez penal ordinario volvió a desprenderse de la competencia y remitió el expediente a los juzgados de instrucción penal militar.²³⁶

La representación judicial de la familia de Juan Carlos solicitó al juez penal militar, que asumió la investigación hasta año y medio después, a mediados de 2021, que se declarara sin competencia para conocer del caso.²³⁷ En septiembre de 2021, el despacho accedió a la solicitud y propuso un conflicto con la justicia penal ordinaria, afirmando que la regla adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-190 de 2021 era aplicable al caso bajo estudio y que la competencia debía estar radicada en la justicia penal ordinaria.²³⁸

La Corte Constitucional recibió el expediente y a través del Auto 264 de 2022 resolvió que la justicia penal ordinaria sí era la competente para conocer de la investigación adelantada por el homicidio de Juan Carlos León Acosta. En su decisión, la Sala Plena encontró que existían serias dudas sobre la conexión de los actos del integrante de la Policía Nacional con el servicio policial, más cuando lo que se discutía era el cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad y legalidad en su actuar.²³⁹ **En total, desde que el juez penal ordinario declaró no tener competencia hasta que la Corte Constitucional decidió que sí la tenía y le retornó el expediente pasaron casi tres años, en un proceso que ya se encontraba ad portas de iniciar su etapa final.**²⁴⁰

En junio de 2025, un juez penal ordinario de Fusagasugá condenó al integrante de la Policía Nacional señalado de la muerte de Juan Carlos a 17 años de prisión por homicidio en calidad de dolo eventual.²⁴¹ El juez ordinario penal manifestó estar convencido, más allá de toda duda razonable, "sobre la ocurrencia del homicidio perpetrado por el accionar de un arma lanza gases de manera directa, a corta distancia y en un ángulo prohibido por los protocolos para el uso de esas armas no letales."²⁴² La familia de Juan Carlos aún está a la espera de la decisión de segunda instancia.



Homenaje de su familia a Juan Carlos León.

© Archivo fotográfico familiar



[232] Amnistía Internacional, La situación de los derechos humanos en el mundo. Informe 2014/2015 (Índice: POL 10/001/2015 Spanish), 2015, <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/05/POL1000012015SPANISH.pdf>, páginas 132-133.

[233] Edwin Cruz Rodríguez, "La rebelión de las ruanas: el paro nacional agrario en Colombia", en: Análisis 49 (90), 2017, páginas 83 a 109.

[234] Centro de Investigación y Educación Popular, Noche y niebla. Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia, Julio a Diciembre de 2013, páginas 36 y 56. Corte Constitucional, Auto A-264 de 2022.

[235] Corte Constitucional, Auto A-264 de 2022.

[236] Corte Constitucional, Auto A-264 de 2022.

[237] Solicitud de colisión de competencia negativa presentada ante el Juez 189 de Instrucción Penal Militar, 5 de agosto de 2021, en el archivo de Amnistía Internacional.

[238] Corte Constitucional, Auto A-264 de 2022.

[239] Corte Constitucional, Auto A-264 de 2022.

[240] El juez penal ordinario se declaró sin competencia el 23 de junio de 2019 y remitió al Consejo Superior de la Judicatura para resolver el conflicto; el Consejo Superior de la Judicatura se inhibió el 30 de agosto de 2019; el 5 de noviembre de 2019 el juez penal ordinario remitió el expediente a la JPM, que asumió conocimiento el 16 de junio de 2021; el 7 de septiembre de 2021 el juez penal militar rechazó la competencia y declaró el conflicto; la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió el 3 de marzo de 2022 y el expediente fue remitido de vuelta al juez penal ordinario el 10 de mayo de 2022. Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM. Corte Constitucional, Auto A-264 de 2022.

[241] Colectivo de Abogadas y Abogados "José Alvear Restrepo", Condenan a 17 años de prisión a agente del Esmad por muerte de campesino en 2013, 5 de junio de 2025, <https://www.colectivodeabogados.org/condenan-a-17-anos-de-prision-a-agente-del-esmad-por-muerte-de-campesino-en-2013/>.

[242] Juzgado Tercero Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Fusagasugá, Sentencia, Radicado 252906000657201300248, 4 de junio de 2025, páginas 26-27, en el archivo de Amnistía Internacional.



6.2.3 LA DISPUTA SOBRE LA COMPETENCIA GENERA IMPACTOS NEGATIVOS EN LAS VÍCTIMAS Y EN EL PROCESO JUDICIAL

La Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM detalla tanto el proceso de toma de decisión como de que los conflictos son radicados en la Corte Constitucional, como de la decisión en sí misma. Los resultados del análisis de esta información, combinados con entrevistas realizadas a personas que representan judicialmente a víctimas de violaciones de derechos humanos y que integran instituciones involucradas (Fiscalía General de la Nación y Corte Constitucional),²⁴³ arrojan un panorama preocupante respecto de los impactos negativos asociados a la discusión, trámite y decisión sobre conflictos de competencia entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

Esta sección presenta los tres principales hallazgos derivados del análisis de la Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM. Primero, que el inicio del trámite de resolución de un conflicto de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM suele ser tardío respecto de la fecha de los hechos. Segundo, que la tramitación de expedientes sobre conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM toma cada vez menos tiempo en ser evacuada por la Corte Constitucional. Tercero, que a pesar de la mejoría en los tiempos de resolución de los conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM, la mayoría de las veces la Corte Constitucional se inhibe de decidir, lo cual genera impactos negativos en las causas penales y las víctimas. Por último, en esta sección también se hace una presentación de las consecuencias de la persistencia en intentar expandir el ámbito de competencia de la JPM en las causas penales y las víctimas.

INICIO TARDÍO DEL TRÁMITE DE CONFLICTO DE JURISDICCIÓN RESPECTO DE LA FECHA EN QUE OCURRIERON LOS HECHOS OBJETO DE INVESTIGACIÓN O JUICIO

La garantía de juez natural, aplicable a las personas señaladas como posibles responsables y a las víctimas, es uno de los pilares del derecho a un juicio justo.²⁴⁴ Esto llevaría a pensar que, al momento de iniciar una investigación penal por la posible comisión de un delito, una de las primeras acciones que deberían tomarse es determinar quién es el órgano competente para adelantarla, de manera que se le garanticen sus derechos tanto a las personas que serán investigadas como a las víctimas. En Colombia, en casos donde podría estar involucrada una persona integrante de la Fuerza Pública, esto no es así.

El trámite para trabar y resolver un conflicto de jurisdicción que se presenta entre la justicia penal ordinaria y la JPM no está regulado en la normativa procesal penal colombiana, más allá de la disposición que le asigna a la Corte Constitucional la función de resolverlos.²⁴⁵ Una de las consecuencias de esto es que no existe una norma que determine cuándo debe propiciarse el estudio de la competencia en un caso concreto. Así, durante cualquier etapa, desde que se recibe una noticia criminal en cualquiera de los dos sistemas hasta que termina el proceso, se puede trabar un conflicto de este tipo.²⁴⁶

[243] Amnistía Internacional solicitó a la Unidad Administrativa Especial para la Justicia Penal Militar y Policial una entrevista. A la fecha de cierre de este documento, no se recibió respuesta.

[244] Para una recopilación exhaustiva de las normas y estándares internacionales aplicables a los juicios, ver: Amnistía Internacional, Juicios justos (Índice: POL 30/002/2014 Spanish), 9 de abril de 2014, <https://www.amnesty.org/es/documents/pol30/002/2014/es/>.

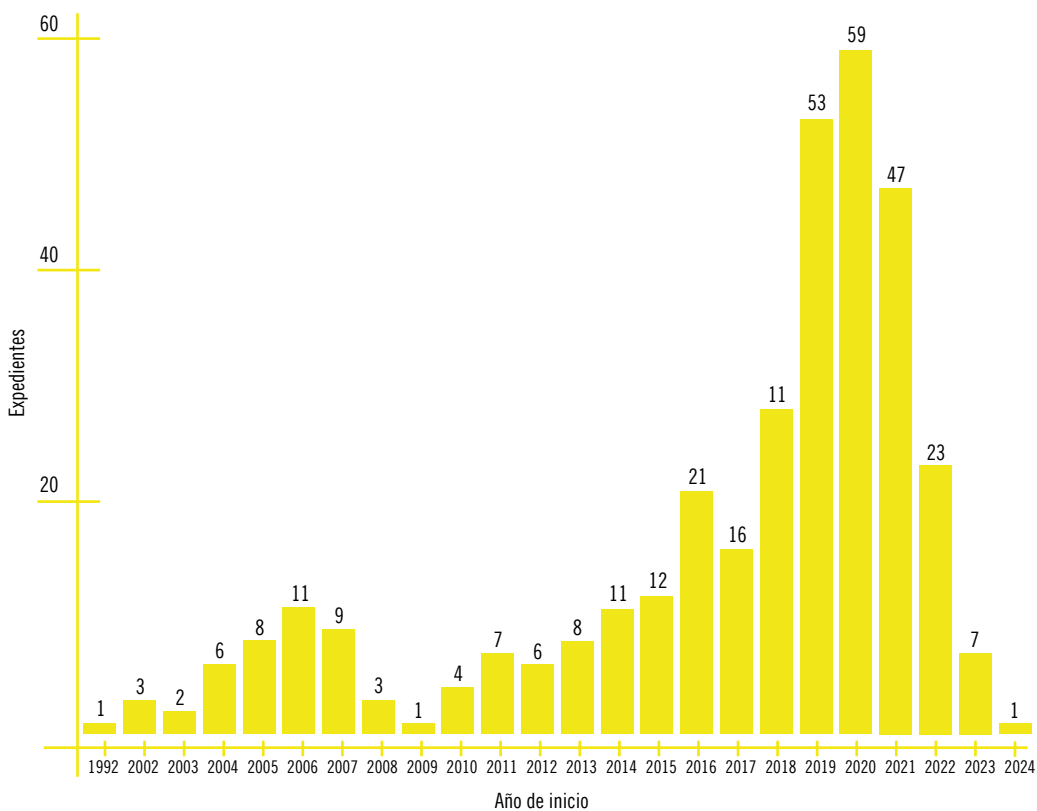
[245] Constitución Política, artículo 241.11.

[246] Vale aclarar que la Corte Constitucional sí ha sido clara en que no se pueden trabar conflicto frente a procesos ya finalizados, pues se incumpliría el presupuesto objetivo. Al respecto, ver: Corte Constitucional, Auto A-155 de 2019.

El Gráfico 1²⁴⁷ presenta la distribución temporal de los 398 expedientes analizados, teniendo en cuenta el año en que se produjeron los hechos objeto de investigación o juicio.²⁴⁸ La distribución arroja una concentración de casos ocurridos en tres periodos. Primero, de 2014 hacia atrás (80 expedientes en que los hechos ocurrieron entre 1992 y 2014); segundo, entre seis y diez años anteriores a la fecha de corte de la investigación (130 expedientes en que los hechos ocurrieron entre 2015 y 2019); y tercero, en los cinco años anteriores a la fecha de corte de la investigación (137 expedientes en que los hechos ocurrieron entre 2020 y 2024).

La mayor parte del conjunto de expedientes correspondientes al período entre los años 2004 y 2007 se refieren a hechos relativos a posibles ejecuciones extrajudiciales cometidas por integrantes del Ejército Nacional en lo que fue conocido en Colombia como el fenómeno de los “falsos positivos”.²⁴⁹ Es decir, hechos en donde se registra un supuesto combate entre fuerzas estatales y grupos armados en donde pierden la vida una o más personas que luego son señaladas de manera falsa de haber atacado a las fuerzas de seguridad estatales o, donde se afirma falsamente que las víctimas eran integrantes de grupos armados para justificar los homicidios. Mientras tanto, los casos relativos a posibles violaciones de derechos humanos cometidas en el contexto de protestas aparecen en mayor proporción en el período entre 2019 y 2021.²⁵⁰ Esto responde a las denuncias por el uso ilegítimo o excesivo de la fuerza que caracterizó la respuesta institucional a protestas masivas nacionales durante la época.

Gráfico 1 - Cantidad de expedientes radicados ante la Corte Constitucional sobre conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM - Por año en que sucedieron los hechos



[247] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

[248] Esta información estaba disponible en 347 de las decisiones analizadas.

[249] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-636 de 2021, A-602 de 2022, A-219 de 2023, A-981 de 2022, AI-1898 de 2022, A-152 de 2023, A-666 de 2023, A-1606 de 2022, A-1703 de 2022, A-338 de 2023, A-102 de 2022, A-733 de 2021, A-601 de 2022, A-563 de 2022, A-313 de 2023, A-379 de 2022, A-351 de 2023 y A-1537 de 2022.

[250] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-504 de 2022, A-576 de 2021, A-519 de 2022, A-576 de 2022, A-690 de 2022, A-578 de 2022, A-601 de 2023, A-1805 de 2022, A-2578 de 2023, A-1284 de 2024, A-1411 de 2024, A-1382 de 2024, A-1529 de 2022, A-1336 de 2024, A-140 de 2022 y A-341 de 2024.



De acuerdo con esto, luego de 20 o 30 años de ocurridos los hechos aún es posible que una disputa sobre la competencia para adelantar una investigación o juicio por un delito que puede constituir una violación de derechos humanos ocurra. Si bien los datos registrados reflejan los conflictos que ya fueron resueltos por la Corte Constitucional, el gráfico es un indicativo de que pueden seguir llegando otros. De hecho, si se toma la fecha en que ocurrieron los hechos de cada expediente analizado²⁵¹ y se compara con la fecha en que se declaró que existía un conflicto y era necesario remitir el expediente a la Corte Constitucional,²⁵² se tiene que en general pasa un promedio de 1,829 días, alrededor de cinco años. La Tabla 8 refleja la información, detallada por año de radicación de los expedientes.

Tabla 8 - Promedio de tiempo que transcurre entre la fecha de los hechos y la fecha en que se declara la existencia del conflicto y se ordena remitir a la Corte Constitucional - Por año de radicación en la Corte Constitucional

AÑO	PROMEDIO DE DÍAS	PROMEDIO DE MESES	PROMEDIO DE AÑOS
2021	1823 días	59,9 meses	5 años
2022	1905 días	62,6 meses	5,2 años
2023	1545 días	50,8 meses	4,2 años
2024	2044 días	67,2 meses	5,6 años
Total	1829,2 días	60,1 meses	5 años

Esto no necesariamente es negativo, pues la trayectoria del fenómeno de la asignación de competencia a la JPM sobre posibles violaciones de derechos humanos referenciada arriba,²⁵³ así como la información sobre apertura de investigaciones en la actualidad,²⁵⁴ muestra que la JPM sigue conociendo sobre causas que no debería. No obstante, la posibilidad de trabar el conflicto tan tarde en el proceso de investigación sólo tiene sentido si busca resolver un estado de cosas en donde se están violando derechos humanos. Esto es, por ejemplo, cuando la JPM lleva décadas conociendo de una investigación sobre una posible desaparición forzada que claramente no es de su competencia y la propuesta del conflicto busca solucionar esa situación. Este es el caso de algunos de los expedientes relativos a hechos cometidos alrededor de la primera década del año 2000 citados más arriba.

LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES SOBRE CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN CADA VEZ TOMA MENOS TIEMPO EN SER EVACUADA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Todo conflicto de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM se inserta en un contexto más amplio: el de la investigación y juicio por la posible comisión de un delito. Esos conflictos tienen un costo asociado en términos de recursos y capacidad humana requerida para tramitarlos y darles resolución. Pero, además, tienen un costo oculto: el tiempo que transcurre desde que se declara que hay un conflicto hasta que se define cuál es la autoridad que debe continuar con la investigación y/o el juicio.

Los conflictos de jurisdicción no tienen un trámite explícito en la normativa procesal penal colombiana. Como consecuencia, no hay reglas sobre la cantidad de tiempo que puede tomar un conflicto en ser resuelto y las medidas a adoptar cuando toman más tiempo del razonable. Pero esta no es una carta abierta para que el trámite demore desproporcionadamente, pues la obligación de debida diligencia en la investigación de posibles violaciones de derechos humanos y crímenes internacionales aplica a todas las etapas del proceso y porque toda persona tiene derecho a ser investigada y sometida a juicio en un plazo razonable. Es decir, tanto las garantías que cobijan a las víctimas como a los posibles responsables exigen que se adelante el trámite en un tiempo razonable.

Para hacer un análisis sistemático de los tiempos de tramitación de conflictos de jurisdicción

[251] Dentro de los 347 que contaban con la información disponible.

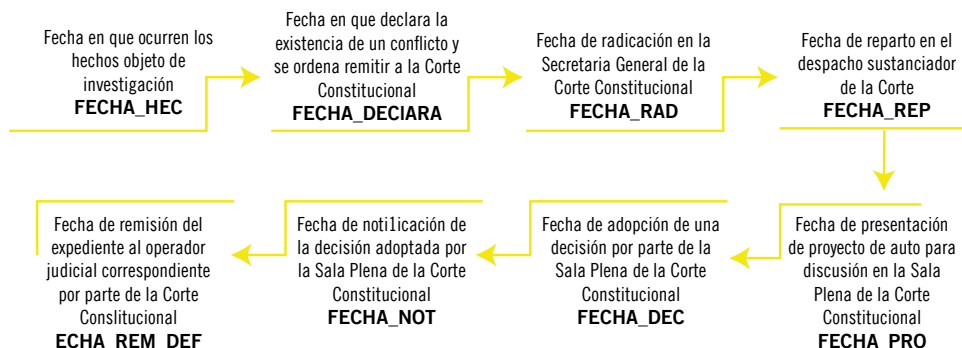
[252] Dentro de los 382 que contaban con la información disponible.

[253] Al respecto ver la sección 5.3.2.

[254] Al respecto ver la sección 6.1.

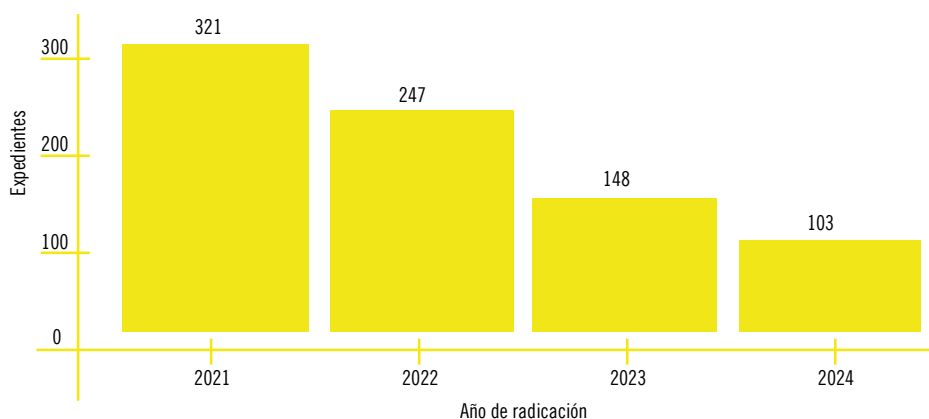
entre la justicia penal ordinaria y la JPM, Amnistía Internacional partió de un criterio que inserta ese trámite en el proceso más amplio de cumplimiento de la obligación internacional de investigar, juzgar y sancionar que tienen los Estados. Esto implica comenzar desde el momento en que ocurrieron los hechos y avanzar paso a paso hasta el momento en que la Corte Constitucional adopta una decisión sobre quién debe asumir la competencia para conocer de un caso (o se inhibe de hacerlo). El Gráfico 2 refleja ese proceso por etapas, detallando de manera más precisa el tránsito del expediente por la Corte Constitucional, que es el tribunal a cargo de sustanciar y resolver el conflicto y cuya información es pública y accesible para la recolección, sistematización y análisis.²⁵⁵

Gráfico 2 - Etapas del proceso amplio de determinación de la competencia en casos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM



El análisis de la información contenida en la Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM muestra que para 2021, cuando comenzó a cumplir la función de resolver los conflictos de jurisdicción, la Corte Constitucional tomaba una cantidad de tiempo prima facie desproporcionada para resolver. Esto a prevención de que, como ya se ha explicado, un análisis completo sobre el cumplimiento de la garantía de plazo razonable debe hacerse caso a caso. Como muestra el Gráfico 3,²⁵⁶ los expedientes radicados en 2021 tomaron en promedio 10,6 meses (321 días) en ser resueltos y remitidos de vuelta al operador judicial correspondiente (FECHA_REM_DEF), contando a partir de la fecha en que fue radicado el expediente (FECHA_RAD). No obstante, ese promedio de tiempo ha disminuido con el paso de los años. Para los expedientes radicados en 2022 el promedio se redujo a 8,1 meses (247 días), para 2023 a 4,9 meses (148 días), y para 2024 a 3,4 meses (103 días).

Gráfico 3 - Promedio de días transcurrido entre la radicación de un expediente en la Corte Constitucional y la remisión de vuelta al operador judicial correspondiente - Por año de radicación



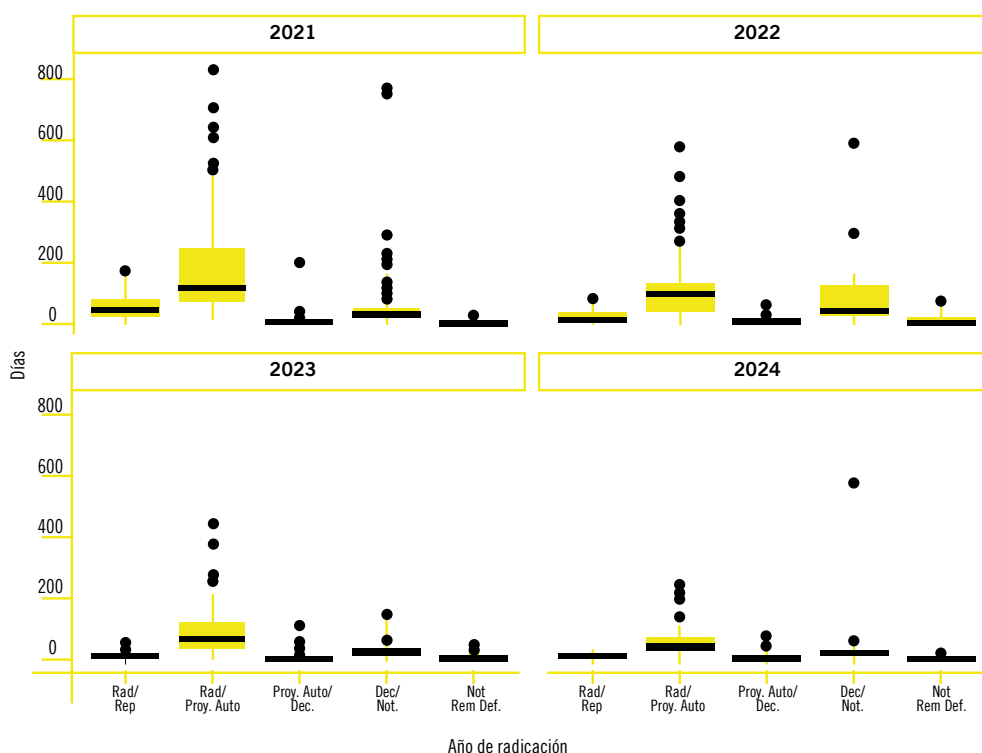
[255] En adelante, al hacer referencia a alguna etapa dentro del proceso, también se incluirá la etiqueta asignada en el Gráfico 2 para facilitar el seguimiento del proceso.

[256] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.



La explicación a este hallazgo se puede observar en el Gráfico 4,²⁵⁷ que detalla, para cada año, la distribución del tiempo que pasa entre cada una de las etapas que se surten al interior de la Corte Constitucional. El gráfico es un “box plot” o diagrama de caja y bigotes, que permite examinar detalladamente la distribución de una variable, en este caso, los expedientes ordenados de menor a mayor según el número de días (eje Y) que duraron en cada una de las etapas (eje X) que surten en su paso por la Corte Constitucional. La caja amarilla corresponde a los expedientes comprendidos por el segundo y tercer cuartil de los datos, es decir, del 25% al 75% de los expedientes en orden de duración. Esta caja concentra la porción central de los datos y da una idea sobre el tiempo de trámite que toman la mayoría de los expedientes. La línea dentro de la caja representa la mediana de los datos. Las líneas (o bigotes) que se extienden desde los extremos superior e inferior de la caja terminan donde los datos se consideran estadísticamente atípicos. Mientras que los puntos fuera de los bigotes son “outliers”, valores extremos o particularmente distintos. De esta manera, el “box plot” permite comparar rápidamente la dispersión, simetría y presencia de valores atípicos en un conjunto de datos.

Gráfico 4 - Detalle de días transcurridos entre etapas de tramitación de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM ante la Corte Constitucional - Por año de radicación



Lo primero que es evidente en el Gráfico 4 es que la mayor cantidad de tiempo en la tramitación dentro de la Corte Constitucional transcurre entre la fecha en que el expediente es repartido (FECHA_REP) y la presentación del proyecto de auto para discusión (FECHA_PRO) en la Sala Plena de la Corte Constitucional (la segunda etapa de cada año en el Gráfico 4). Ese tiempo, que para expedientes de 2021 era el más alto entre todas las etapas en todos los años, se redujo sustancialmente durante los tres años siguientes, aunque sigue siendo la más alta en 2024. Esto es natural, dado que es durante este período que se analiza el expediente, se decretan y practican pruebas (lo cual ocurre en muy pocos casos) y se redacta la propuesta de decisión que el despacho sustanciador presentará a la Sala Plena. La mejoría responde al proceso de aprendizaje institucional para el cumplimiento de una nueva función, que en el ámbito judicial se traduce en la construcción de líneas de decisión y consensos sobre el abordaje de los distintos asuntos, así como a esfuerzos institucionales y del personal de la

[257] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

Corte Constitucional.²⁵⁸ Este hallazgo también se ve soportado por la disminución sustancial de “outliers” a través de los años durante esta etapa.

Lo segundo que aparece claro en el Gráfico 4 es la disminución en el tiempo que transcurre entre la radicación del expediente (FECHA_RAD) y su reparto (FECHA_REP) al despacho sustanciador (primera etapa de cada año en el Gráfico 4), que en 2021 representaba una porción importante del tiempo de tramitación, pero que para 2024 se redujo sustancialmente. Esto es consistente con el proceso que atravesó la Corte Constitucional al iniciar el cumplimiento de la función de resolver los conflictos de jurisdicción en 2021, pues en ese momento recibió un acumulado de expedientes provenientes de la antigua Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que aún no habían sido resueltos,²⁵⁹ y que se sumaban a los expedientes que comenzaría a recibir desde ese momento. En entrevista con Amnistía Internacional, integrantes de la Corte Constitucional explicaron que para 2025 el retraso en el reparto de expedientes ya había sido superado y sólo se estaban repartiendo en orden de llegada, en un plazo de entre tres semanas y un mes.²⁶⁰

Finalmente, también salta a la vista el paso de un período desproporcionado entre la fecha en que la Sala Plena de la Corte Constitucional adopta la decisión (FECHA_DEC) y esta es notificada (FECHA_NOT) para expedientes radicados en el año 2022 (cuarta etapa en el Gráfico 4). Esta diferencia parece corresponder a traumatismos propios de transiciones en el liderazgo y la composición de algunos despachos sustanciadores²⁶¹ y fue corregido, según lo explicado a Amnistía Internacional en entrevista con integrantes de la Corte Constitucional, no sólo con acciones para evacuar las notificaciones pendientes, sino con la implementación de sistemas de información que agilizan el proceso de firma de las decisiones adoptadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional.²⁶² La información sobre los expedientes radicados en 2023 y 2024 confirma la efectividad de estas acciones.

Es importante recordar que la resolución del conflicto entre la justicia penal ordinaria y la JPM se da en un trámite incidental y en ningún caso implica una solución definitiva a la controversia sobre la ocurrencia o no de un delito ni sobre la responsabilidad o no de una persona por el mismo. Esto quiere decir que cualquier análisis sobre el tiempo que toma una decisión dentro del trámite debe tener en cuenta que, sea cual sea la decisión, el objetivo final de la rendición de cuentas penal sigue sin materializarse. **Amnistía Internacional considera, con base en los hallazgos aquí explicados, que para 2021 el trámite al interior de la Corte Constitucional tomaba un tiempo *prima facie* desproporcionado, a prevención de un análisis pormenorizado de cada caso para revisar el cumplimiento o no de los presupuestos de la garantía de plazo razonable. No obstante, Amnistía Internacional también considera que las medidas adoptadas por el tribunal para la descongestión y la celeridad en los trámites son adecuadas y suficientes, y que el estado de cosas para la fecha de corte de la investigación distaba mucho de la realidad de 2021.**

A PESAR DE LA MEJORÍA EN LOS TIEMPOS DE RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN, LA PREVALENCIA DE LAS DECISIONES INHIBITORIAS GENERA IMPACTOS NEGATIVOS EN LAS CAUSAS PENALES Y LAS VÍCTIMAS

Es un hecho que la Corte Constitucional, por lo menos para la fecha de corte de esta investigación, mejoró sustancialmente los tiempos de tramitación de los conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM. No obstante, el análisis no puede estar completo sin considerar el contenido de las decisiones que son expedidas por el tribunal. Esto es, no es suficiente con que la administración de justicia sea oportuna, sino que también debe adoptar

[258] Entrevista de Amnistía Internacional con la Corte Constitucional, 11 de julio de 2024.

[259] Amnistía Internacional identificó, entre los 398 expedientes analizados, 88 que fueron remitidos por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, que lo reemplazó, no todos ellos radicados en 2021 cuando la Corte Constitucional comenzó a cumplir esta función.

[260] Entrevista de Amnistía Internacional con la Corte Constitucional, 11 de julio de 2024.

[261] El trámite de todo expediente dentro de la Corte Constitucional depende en buena medida de la acción de los despachos sustanciadores. Los cambios de titulares, que ocurren cada ocho años, pueden generar traumatismos iniciales en labores como esta, pero suelen ser corregidos con el paso del tiempo y la consolidación de los nuevos equipos de trabajo.

[262] Entrevista de Amnistía Internacional con la Corte Constitucional, 11 de julio de 2024.



decisiones que respeten los derechos y garantías de las partes dentro del proceso penal y, contribuyan a la materialización de la obligación de investigar, juzgar y sancionar cuando sea aplicable.²⁶³

La Tabla 9 refleja la distribución de la decisión final que la Corte Constitucional adoptó en los expedientes analizados. En general, las decisiones se agrupan en tres grandes conjuntos: (i) decisiones que resuelven el fondo del asunto, es decir, donde la Corte Constitucional definió si la competencia le correspondía a la justicia ordinaria o a la JPM; (ii) inhibiciones por falta de uno o más de los presupuestos para la configuración de un conflicto de jurisdicción; (iii) mixtas, que combinan de alguna forma las opciones (i) y (ii), y (iv) otras.

Tabla 9 - Sentido de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en los conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM²⁶⁴

INSTITUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
Inhibición por falta de algún presupuesto para la configuración de un conflicto de jurisdicción	243	61,1%
Decisión sobre el fondo del asunto	147	36,9%
No aplica ²⁶⁵	5	1,3%
Otras	2	0,5%
Mixta	1	0,3%
Total	398	100,1%

El primer hallazgo al revisar la Tabla 9 es que las inhibiciones concentran la mayoría de los 398 expedientes analizados. En 243 expedientes la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió que por lo menos uno de los tres presupuestos para la configuración de un conflicto entre la justicia penal ordinaria y la JPM no se cumplía y, por lo tanto, se abstuvo de decidir.²⁶⁶ Es decir, en el 61,1% de los expedientes que recibió la Sala Plena de la Corte Constitucional no resolvió si la competencia debía quedar radicada en la justicia penal ordinaria o en la JPM. **O, lo que es lo mismo, aproximadamente tres de cada cinco de los expedientes que llegaron a la Corte Constitucional no recibieron una respuesta de fondo al salir del tribunal y el tiempo que tomó ese trámite fue tiempo perdido para el proceso penal que subyace a ellos.**

La Corte Constitucional ha explicado de manera extensa cuáles son los presupuestos que se deben cumplir para la configuración de un conflicto de jurisdicción y cómo se analizan en cada caso. Un buen resumen aparece en el Auto 155 de 2019, así:

- Presupuesto subjetivo: exige que la controversia sea generada por al menos dos autoridades que administren justicia y pertenezcan a distintas jurisdicciones. Así, no hay un conflicto de jurisdicción cuando (i) sólo hay una autoridad involucrada, (ii) una de las partes involucradas no administra justicia o, (iii) ambas autoridades pertenecen a la misma jurisdicción. A las tres opciones consideradas por la Corte Constitucional en el Auto 155 de 2019 habría que sumar una cuarta: que las autoridades no estén en controversia respecto de dónde debería quedar radicada la competencia.
- Presupuesto objetivo: exige que exista una causa judicial sobre la cual consiste la controversia, es decir, que haya un proceso judicial, un incidente o cualquier otro

[263] Al respecto se ha pronunciado la Corte IDH, por ejemplo, al explicar por qué no es suficiente con que se garantice formalmente el derecho a ser oída de una persona que presenta una denuncia, sino que, para que ese derecho no carezca de contenido, “debe ser acompañado por el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar”. Corte IDH. Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2015, párrafo 207.

[264] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

[265] La categoría “No aplica” engloba 3 expedientes que fueron anulados por la Secretaría de la Corte Constitucional (al respecto ver: Corte Constitucional, Números de radicación CJU0000727, CJU0000963 y CJU0005578) y 2 expedientes que seguían pendientes de decisión a la fecha de corte de la codificación de la base de datos (al respecto ver: Corte Constitucional, Números de radicación CJU0005558 y CJU0005988).

[266] A esos 243 expedientes se podría sumar uno en que la Corte Constitucional se inhibe sólo parcialmente, pero dado que allí tomó una decisión de fondo respecto de por lo menos una de las personas involucradas, se excluye de esta cifra. Al respecto ver: Corte Constitucional, Auto A-759 de 2024.

asunto de naturaleza judicial que esté en desarrollo. Así, no hay un conflicto de jurisdicción cuando (i) el litigio no está en trámite, no existe o ya finalizó o (ii) el proceso en cuestión es de carácter administrativo o político, no judicial.

- Presupuesto normativo: exige que las autoridades en controversia hayan manifestado de manera expresa las razones constitucionales o legales para considerar que son o no competentes respecto de la causa en cuestión. Así, no hay un conflicto de jurisdicción cuando (i) una de las dos autoridades en controversia no ha manifestado las razones para asumir o rechazar su competencia o (ii) la exposición desplegada por una o las dos autoridades en controversia no tiene fundamento normativo alguno o de ella se derivan sólo argumentos de mera conveniencia.

La Tabla 10 presenta un conteo detallado de la decisión que adoptó la Corte Constitucional en cada uno de los expedientes donde se inhibió por considerar que no se cumplía uno de los presupuestos requeridos para la configuración de un conflicto entre la justicia penal ordinaria y la JPM. El protagonismo claro lo tienen dos categorías, ambas constitutivas de incumplimientos al presupuesto subjetivo: la inhibición por falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto, con 141 expedientes, y la inhibición por falta de facultad de la Fiscalía General de la Nación para promover el conflicto con 84 expedientes. Combinados, estos expedientes representan el 92,6% de las inhibiciones y el 56,5% del total sistematizado (225 de 398 expedientes en total).²⁶⁷

Tabla 10 - Sentido de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en los conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM - Detalle inhibición²⁶⁸

CATEGORÍA GENERAL DE DECISIÓN	DECISIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
Inhibición por falta de algún presupuesto para la configuración de un conflicto de jurisdicción	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	141	58%
	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de facultad para proponer conflictos por parte de la Fiscalía General de la Nación	84	34,6%
	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de conflicto por acuerdo real entre los operadores judiciales	10	4,1%
	Inhibición por incumplimiento del presupuesto normativo	3	1,2%
	Inhibición por incumplimiento del presupuesto objetivo	2	0,8%
	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto y falta de facultad para proponer conflictos por parte de la Fiscalía General de la Nación	2	0,8%
	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de facultad para proponer conflictos por parte de la Fiscalía General de la Nación y del presupuesto objetivo	1	0,4%
	Total	243	99,9%

La inhibición por falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto, que es categorizada por la Corte Constitucional como un incumplimiento del presupuesto subjetivo, se presenta en por lo menos tres escenarios. Aquí se hace una

[267] A estas cifras se podrían sumar los casos donde la Sala Plena de la Corte Constitucional decide inhibirse por más de un motivo relativo a la falta de cumplimiento de presupuesto subjetivo. No obstante, en este análisis no se suman las categorías mixtas, pues esto llevaría a duplicaciones para atender las particularidades de menos del 1,5% de los expedientes donde la Corte Constitucional se declaró inhibida.

[268] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.



categorización de estos y se presentan algunos ejemplos de la forma que toman estos escenarios en los casos concretos, aclarando que en algunos casos se pueden presentar combinaciones de varios escenarios.

El primer escenario es el de la falta de aproximación a uno de los operadores judiciales que podría tener competencia para conocer del caso y, por ende, una carencia absoluta de pronunciamiento por parte de este. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la defensa solicita al juez penal ordinario o a la Fiscalía General de la Nación que se declare sin competencia por ser el asunto de competencia de la JPM, y el juez penal ordinario manifiesta su posición y decide remitir a la Corte Constitucional²⁶⁹ para resolver el conflicto, sin pedir a la JPM su pronunciamiento.²⁷⁰ Escenario similar a cuando un juez penal ordinario recibe un asunto, de oficio declara no tener competencia y remite a la Corte Constitucional²⁷¹ o cuando la Fiscalía General de la Nación solicita la celebración de una audiencia innominada para trabar el conflicto y el juez penal ordinario remite a la Corte Constitucional sin pedir a la JPM su pronunciamiento.²⁷² También puede ocurrir cuando la Procuraduría General de la Nación le solicita al juez penal militar remitir a la justicia penal ordinaria por competencia y este decide remitir a la Corte Constitucional para resolver el conflicto, sin pedir a la justicia penal ordinaria su pronunciamiento.²⁷³ O cuando un juez penal militar solicita a la justicia penal ordinaria entregar la competencia sobre el asunto y, al no recibir respuesta, decide remitirlo a la Corte Constitucional para que decida.²⁷⁴

El segundo escenario es el de la falta de pronunciamiento expreso sobre en dónde debería recaer la competencia por parte de uno de los operadores que podrían conocer del caso. Esto ocurre, por ejemplo, cuando un operador judicial manifiesta que “no tomará posición” sobre el asunto y lo remite a la Corte Constitucional,²⁷⁵ cuando simplemente no manifiesta su posición sino que remite directamente a la Corte Constitucional para que esta resuelva,²⁷⁶ o cuando explica que tiene dudas sobre la competencia y remite a la Corte Constitucional para que resuelva.²⁷⁷ Un caso particular es cuando en la Fiscalía General de la Nación se convoca un Comité Técnico Jurídico para definir si la justicia penal ordinaria tiene competencia o no sobre un asunto, y se utiliza únicamente el concepto del comité como fundamento para trabar el conflicto, sin que el operador concernido plantee si reclama o no la competencia y los argumentos para ello.²⁷⁸

El tercer escenario es el de la falta de pronunciamiento de uno de los operadores judiciales por atribuirle la facultad de trabar el conflicto a alguien que no la tiene. Esto ocurre, por ejemplo, cuando un juez penal ordinario manifiesta que es la defensa o la representación de las víctimas u otro actor quien planteó el conflicto,²⁷⁹ o cuando manifiesta que quién lo propone es la Fiscalía General de la Nación en un evento en el que esta carece de facultad para hacerlo.²⁸⁰

[269] Es importante aclarar que en muchos casos los operadores judiciales ordenaron remitir al Consejo Superior de la Judicatura o a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, no a la Corte Constitucional. Esto responde al tránsito de competencia que ocurrió con la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2015. También puede ocurrir que hayan ordenado remitir a su superior jerárquico o a un Consejo Seccional de la Judicatura. Sólo la falta de conocimiento del procedimiento o la confusión con el procedimiento para trabar conflictos de jurisdicción dentro de la justicia penal ordinaria explican esta situación.

[270] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-281 de 2021, A-289 de 2021, A-473 de 2021, A-265 de 2021, A-313 de 2021, A-331 de 2021, A-284 de 2021, A-348 de 2021, A-570 de 2021, A-573 de 2021, A-1700 de 2022, A-1190 de 2023, A-1374 de 2024, A-987 de 2024 y A-1659 de 2024.

[271] Para un ejemplo, ver: Corte Constitucional, Auto A-1345 de 2022.

[272] Para un ejemplo, ver: Corte Constitucional, Auto A-304 de 2023.

[273] Para un ejemplo, ver: Corte Constitucional, Auto A-733 de 2021.

[274] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-301 de 2022, A-142 de 2022, A-1448 de 2022, A-572 de 2022, A-1430 de 2022 y A-2616 de 2023.

[275] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-053 de 2022 y A-523 de 2021.

[276] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-016 de 2021, A-486 de 2021, A-398 de 2022, A-417 de 2022, A-212 de 2022, A-689 de 2022 y A-534 de 2023.

[277] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-404 de 2021 y A-997 de 2021.

[278] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-876 de 2022 y A-1065 de 2022.

[279] Para un ejemplo, ver: Corte Constitucional, Auto A-637 de 2021.

[280] Para un ejemplo, ver: Corte Constitucional, Auto A-116 de 2022.

La inhibición por falta de facultad de la Fiscalía General de la Nación para proponer el conflicto con la JPM se presenta en el escenario en que actúa como órgano investigativo en el marco del procedimiento penal adversarial consagrado en la Ley 906 de 2004 y sustentado en el Acto Legislativo 03 de 2004.²⁸¹ Es decir, en escenarios donde la Fiscalía General de la Nación no ejerce funciones jurisdiccionales.

La trayectoria de esta aproximación al presupuesto subjetivo se puede rastrear a través de las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional. En 2021 se decidió, en una sentencia de unificación de tutela, que si bien era cierto que la Fiscalía General de la Nación no desarrollaba por regla general funciones jurisdiccionales, sí era una entidad que constitucionalmente administraba justicia y su labor estaba vinculada necesariamente al ejercicio de la acción penal que activa a la justicia penal ordinaria. Así, en casos en que entra en disputa con la JPM, por razones asociadas a los principios de celeridad, economía procesal, eficacia, y acceso a la justicia, era admisible que tuviese la facultad de proponer y participar en conflictos que ocurren entre la justicia penal ordinaria y la JPM.²⁸²

Poco tiempo después, ahora sí cumpliendo la función de dirimir conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM, la Sala Plena de la Corte Constitucional continuó la línea decisoria que había planteado, pero agregó una condición adicional para que se le permitiera a la Fiscalía General de la Nación proponer y participar en estos conflictos: que los hechos alrededor de los cuales girara el caso se refieran a posibles graves violaciones²⁸³ de derechos humanos.²⁸⁴ Si el caso no se refiere a este tipo de hechos, lo que se debe hacer es someter la discusión a consideración de un juzgado penal ordinario para que sea este el que decide si traba el conflicto o participa en él o no.²⁸⁵

De allí que surjan cuatro escenarios posibles que se mantienen hasta hoy: (i) que la Fiscalía General de la Nación proponga o participe en un conflicto con la JPM en el que se discutan hechos donde podrían ocurrir graves violaciones de derechos humanos y, por lo tanto, se le considere legitimada (y por tanto cumplido el presupuesto subjetivo); (ii) que la Fiscalía General de la Nación proponga o participe en un conflicto con la JPM en el que no se discutan hechos donde podrían ocurrir graves violaciones de derechos humanos y, por lo tanto, no se le considere legitimada (y por tanto incumplido el presupuesto subjetivo); (iii) que la Fiscalía General de la Nación u otro actor soliciten una audiencia innominada ante un juez de control de garantías para discutir la competencia de la justicia penal ordinaria para participar o no de una investigación y, de ser el caso, proponer o participar en el conflicto con la JPM y (iv) que la discusión se propicie en la etapa de juicio y la Fiscalía General de la Nación solicite al juez penal de conocimiento proponer o participar en el conflicto con la JPM.

Los expedientes en los que la Sala Plena de la Corte Constitucional decide inhibirse por falta de presupuesto subjetivo, relativo a la carencia de facultades de la Fiscalía General de la Nación para proponer o participar en el conflicto con la JPM se concentran en el segundo escenario.

En su mayoría, se refieren a conflictos que giran en torno a investigaciones sobre hechos que la Corte Constitucional considera que no constituyen posibles graves violaciones de derechos humanos. Entre ellas hay casos relativos a posibles violaciones de los derechos a la vida e integridad personal, como tentativas de homicidio,²⁸⁶ homicidio culposo,²⁸⁷

[281] Este es el modelo de procedimiento penal vigente en Colombia para la justicia penal ordinaria. No obstante, todavía se desarrollan investigaciones bajo el modelo de procedimiento penal inquisitivo consagrado en la Ley 600 de 2000, cuando el delito se hubiese cometido antes de la entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004. En las investigaciones tramitadas por la Ley 600 de 2000 la Corte Constitucional ha determinado que la Fiscalía General de la Nación sí tiene facultades para trabar conflictos con la JPM. Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-1004 de 2022, A-741 de 2022 y A-2195 de 2023.

[282] Corte Constitucional, Sentencia SU-190 de 2021.

[283] Ver en la sección 6.1 sobre el concepto de “graves” violaciones de derechos humanos en Colombia

[284] Corte Constitucional, Auto A-704 de 2021.

[285] Corte Constitucional, Auto 1163 de 2021.

[286] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-1163 de 2021, A-144 de 2022, A-1851 de 2022 y A-2599 de 2023.

[287] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-1168 de 2021, A-269 de 2022 y A-157 de 2023.



homicidio,²⁸⁸ abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto²⁸⁹ y lesiones personales.²⁹⁰

Además de estos dos escenarios, la sistematización de las 398 decisiones adoptadas arroja otros eventos de inhibición por falta de cumplimiento de uno de los presupuestos para la configuración de un conflicto de jurisdicción. Entre ellos están eventos en los que no se cumple el presupuesto subjetivo porque en realidad ambos operadores judiciales están de acuerdo con sobre quién debería recaer la competencia;²⁹¹ donde no se cumple el presupuesto normativo por falta de argumentación adecuada sobre la posición de uno de los operadores judiciales²⁹² y, donde no se cumple el presupuesto objetivo porque la causa penal ya estaba resuelta o no existía.²⁹³ Pero sumados, estos expedientes rondan apenas el 6,1% del total de inhibiciones.²⁹⁴

La consecuencia de una inhibición es que el conflicto entre la justicia penal ordinaria y la JPM termina sin una respuesta clara sobre a quién corresponde el conocimiento de la causa, sea porque nunca existió o porque el procedimiento para trabarlo no se siguió de manera adecuada. De esa manera, al inhibirse la Sala Plena de la Corte Constitucional ordena devolver el expediente al operador judicial que lo remitió en primer lugar para que “adelante las gestiones de su competencia.”²⁹⁵ Esto quiere decir, retomar la causa en el estado en que se encontraba y gestionar las cuestiones relativas a la competencia por el cauce adecuado. Este resultado tiene el potencial de generar impactos negativos en la causa y en las víctimas por lo menos en tres niveles.

Por un lado, una porción de las inhibiciones se refieren a casos donde no existe conflicto real y con la decisión de la Corte Constitucional será suficiente para dar herramientas a los operadores judiciales para resolver el asunto por sí mismos, como cuando la Sala Plena encuentra que ambos operadores judiciales estaban de hecho de acuerdo con la solución a la cuestión de la competencia o cuando no se le había preguntado a uno de los operadores judiciales por su posición al respecto y este en realidad está de acuerdo con el que planteó incorrectamente el conflicto en el primer lugar. **En estos escenarios, el problema ocurre no por lo que ocurrirá luego de la inhibición, sino por lo que ya ocurrió. Tanto las víctimas como las personas investigadas o sometidas a juicio tuvieron que transitar por el trámite de declaración, remisión y definición de un conflicto de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM para terminar en el mismo punto de partida. Es decir, el trámite no cumplió ningún objetivo y desgastó al aparato judicial y a las personas.**

Por otro lado, extiende el período en que persiste la incertidumbre sobre la ubicación correcta de la competencia entre la justicia penal ordinaria y la JPM y, en muchos casos, la situación insostenible de la persistencia de dos investigaciones sobre los mismos hechos y la misma persona en dos jurisdicciones diferentes. Período que ya por sí mismo era largo cuando el expediente llegó a la Corte Constitucional. Esto se puede observar claramente en el Gráfico 5,²⁹⁶ que muestra que en los casos donde la Corte Constitucional se inhibe pasó un promedio de alrededor 1712 días (aproximadamente 56,3 meses o 4,7 años) entre la fecha en que ocurrieron los hechos objeto de la causa (FECHA_HEC) y la finalización del procedimiento incidental de definición de competencia ante la Corte Constitucional con la remisión del expediente al operador judicial de origen (FECHA_REM_DEF) luego de adoptada la decisión de inhibición. Tiempo que luego se ve extendido si el conflicto es sometido nuevamente a la Corte Constitucional para resolverlo.

[288] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-105 de 2022, A-1206 de 2022, A-1680 de 2023 y A-2875 de 2023.

[289] Para un ejemplo, ver: Corte Constitucional, Auto A-254 de 2023.

[290] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-515 de 2022, A-1916 de 2023 y A-369 de 2024

[291] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-381 de 2021, A-545 de 2021, A-1709 de 2022, A-1912 de 2022 y A-653 de 2024.

[292] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-746 de 2023 y A-021 de 2025.

[293] Para algunos ejemplos, ver: Corte Constitucional, Autos A-563 de 2022 y A-338 de 2023.

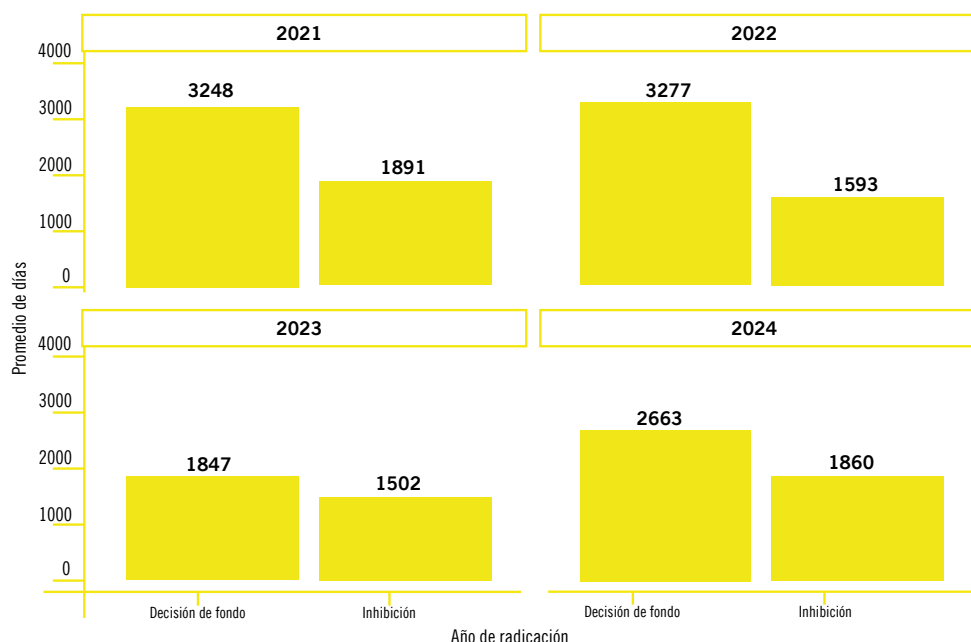
[294] Este 6,1% es el resultado de sumar la cantidad de decisiones incluidas en la Tabla 9 dentro de las siguientes categorías: “Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de conflicto por acuerdo real entre los operadores judiciales”, “Inhibición por incumplimiento del presupuesto normativo” e “Inhibición por incumplimiento del presupuesto objetivo”.

[295] Corte Constitucional, Autos A-265 de 2021.

[296] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

Ahora, es importante anotar que la información contenida en el Gráfico 5 también muestra que el trámite de expedientes toma menos tiempo cuando la Sala Plena de la Corte Constitucional se inhibe de decidir que cuando resuelve el fondo del asunto y asigna la competencia a uno de los dos operadores judiciales en cuestión. Esto tiene sentido, en la medida en que el análisis de los hechos y la determinación del derecho aplicable a los conflictos de jurisdicción se realiza por etapas, siendo una de las primeras determinar si en efecto concurren los tres elementos para la configuración de un conflicto de jurisdicción. Sólo después de eso se analizan los hechos objeto de investigación o juicio para determinar a quién corresponde la competencia. Así, en casos donde la Sala Plena de la Corte Constitucional se inhibe, el análisis se detiene en una etapa temprana y, por ello, puede tomar menos tiempo.

Gráfico 5 - Promedio de días que pasa entre la fecha de los hechos objeto de la causa y la fecha en que la Corte Constitucional remite el expediente de vuelta al operador judicial de origen - Por año de radicación en la Corte Constitucional



Por último, otra porción de las inhibiciones está destinada a retornar a la Corte Constitucional en la forma de otros conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM que tendrán que ser analizados nuevamente para la toma de una decisión. Esto ocurre principalmente cuando el conflicto fue trabado de manera incorrecta, se corrige el trámite y resulta que sí existía una disputa que debía ser resuelta por la Corte Constitucional. En esos escenarios el costo en tiempo, esfuerzo y otros recursos para el aparato de justicia y las personas involucradas es aún mayor.

Amnistía Internacional identificó, entre los 398 expedientes analizados, 27 casos que se agrupan en más de un expediente y que retornaron a la Corte Constitucional en más de una ocasión para ser decididos. En total, allí se encuentran agrupados 56 expedientes, es decir, el 14,1% del total de expedientes analizados. La Tabla 11 presenta un inventario de esos 27 casos, identificando cada conjunto de expedientes a través de una etiqueta individual. Por ejemplo, los expedientes que terminaron con la emisión de los autos A-265 de 2021 y A-1507 de 2024 se refieren a los mismos hechos y están agrupados bajo la etiqueta RET_01.

Cada uno de los casos comprende un escenario diferente, pero la Tabla 11²⁹⁷ presenta un resumen que da cuenta de que por lo menos en 5 grupos de expedientes, a la fecha de corte de esta investigación, la controversia seguía vigente y la Corte Constitucional se había

[297] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.



inhibido de decidir por lo menos dos veces sin tomar una decisión de fondo.²⁹⁸ Además, la Tabla 11 muestra que la regla general es que en una primera decisión la Corte Constitucional encuentre que no se cumplió el presupuesto subjetivo para la configuración del conflicto y posteriormente, cuando el caso regresa, decide de fondo, asignando la competencia a una de las dos partes. Esto ocurre en 18 grupos de expedientes.²⁹⁹ Allí lo que aparece claro es la existencia de un error de procedimiento que escondía la existencia real de un conflicto entre la justicia penal ordinaria y la JPM, y que demora tiempo adicional en ser resuelto al tener que ser tramitado dos veces ante la Corte Constitucional.

Hay otros dos grupos de expedientes restantes que resaltan por su singularidad y que no demuestran más que las dinámicas propias de esos procesos judiciales. Uno corresponde a un proceso en el que el conflicto fue enviado dos veces, en dos momentos distintos anteriores a la decisión, y la Corte Constitucional falló uno de fondo y luego el siguiente con inhibición;³⁰⁰ y otro en el que la Fiscalía General de la Nación decide remitir nuevamente un conflicto ya resuelto, por estar en desacuerdo con la decisión.³⁰¹ Finalmente, hay dos grupos de expedientes más donde la Corte Constitucional inicialmente se inhibe y, corregido el error de procedimiento y presentado nuevamente el conflicto, entiende que en realidad existe acuerdo entre los dos operadores judiciales.³⁰² Es decir, todo el trámite, que tuvo que darse dos veces, terminó con una decisión a la que ambos operadores judiciales ya habían llegado desde el principio, sin una decisión de la Corte Constitucional sobre su validez. A pesar de ser sólo dos grupos de expedientes, estos demuestran la posibilidad real de materialización de otro de los riesgos asociados a las inhibiciones: que la decisión sobre competencia termina siendo tomada por los operadores judiciales, sin un control adecuado de la Corte Constitucional, que tuvo la oportunidad de hacerlo. Por ejemplo, en uno de esos grupos, luego de la primera inhibición y de un cambio del juez penal ordinario a cargo de la audiencia innominada, el resultado final fue que ambos operadores estaban de acuerdo en que la competencia debía quedar afincada en la JPM, a pesar de que la Fiscalía General de la Nación había expuesto extensas dudas sobre la legitimidad de una supuesta “baja en combate” cometida por integrantes del Ejército Nacional.³⁰³ Un tipo de caso en el que la Corte Constitucional ha sido consistente en asignar la competencia a la justicia penal ordinaria ante siquiera una duda sobre la conexión o no del acto con el servicio.³⁰⁴

Tabla 11 - Grupos de casos que agrupan expedientes que retornan a la Corte Constitucional

GRUPO DE EXPEDIENTES	SENTENCIA	DECISIÓN ADOPTADA	TERMINA LA CONTROVERSIA
RET_01	A-265 de 2021	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-1507 de 2024	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_02	A-313 de 2021	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-629 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	
	A-1587 de 2022	Favorable a la justicia penal ordinaria	

[298] Al respecto, ver en la Tabla 10: RET_03, RET_06, RET_24, RET_25 y RET_27.

[299] Al respecto, ver en la Tabla 10: RET_01, RET_02, RET_04, RET_05, RET_07, RET_08, RET_09, RET_12, RET_13, RET_15, RET_16, RET_18, RET_19, RET_20, RET_21, RET_22, RET_23 y RET_26.

[300] Al respecto, ver en la Tabla 10: RET_10.

[301] Al respecto, ver en la Tabla 10: RET_11.

[302] Al respecto, ver en la Tabla 10: RET_14 y RET_17.

[303] Al respecto, ver en la Tabla 10: RET_14. También ver: Corte Constitucional, Auto A-189 de 2023.

[304] Para algunos ejemplos, ver: A-1004 de 2022, A-351 de 2023, A-219 de 2023, A-267 de 2023 y A-562 de 2023.

GRUPO DE EXPEDIENTES	SENTENCIA	DECISIÓN ADOPTADA	TERMINA LA CONTROVERSIA
RET_03	A-404 de 2021	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	No
	A-763 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	
RET_04	A-293 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de facultad para proponer conflictos por parte de la Fiscalía General de la Nación	Sí
	A-2885 de 2023	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_05	A-997 de 2021	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-1244 de 2023	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_06	A-116 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	No
	A-1709 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de facultad para proponer conflictos por parte de la Fiscalía General de la Nación	
RET_07	A-438 de 2021	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-1666 de 2022	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_08	A-117 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de facultad para proponer conflictos por parte de la Fiscalía General de la Nación	Sí
	A-766 de 2024	Favorable a la JPM	
RET_09	A-398 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-1254 de 2022	Favorable a la JPM	
RET_10	A-402 de 2022	Favorable a la justicia penal ordinaria	Sí
	A-1482 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de facultad para proponer conflictos por parte de la Fiscalía General de la Nación	
RET_11	A-120 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-1125 de 2023	Favorable a la justicia penal ordinaria	
	A-1167 de 2024	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de facultad para proponer conflictos por parte de la Fiscalía General de la Nación	
RET_12	A-417 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-644 de 2023	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_13	A-470 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de facultad para proponer conflictos por parte de la Fiscalía General de la Nación	Sí
	A-153 de 2023	Favorable a la justicia penal ordinaria	



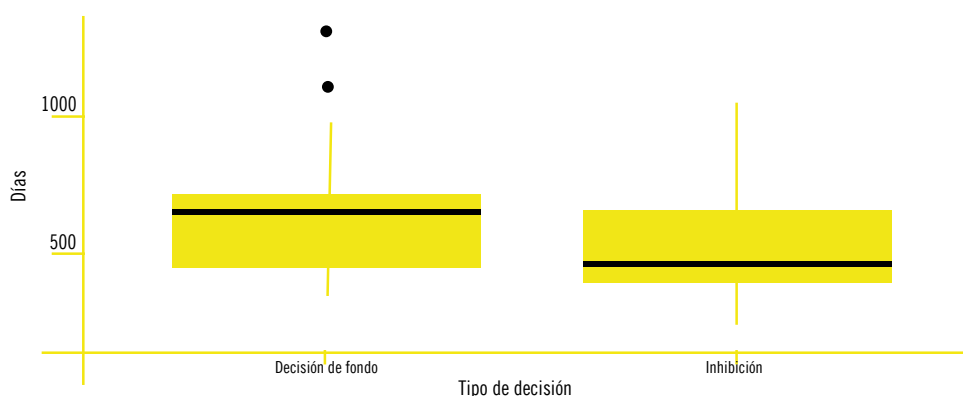
GRUPO DE EXPEDIENTES	SENTENCIA	DECISIÓN ADOPTADA	TERMINA LA CONTROVERSIA
RET_14	A-689 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	No
	A-189 de 2023	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de conflicto por acuerdo real entre los operadores judiciales	
RET_15	A-744 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de facultad para proponer conflictos por parte de la Fiscalía General de la Nación	Sí
	A-1764 de 2023	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_16	A-1065 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-2857 de 2023	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_17	A-958 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	No
	A-653 de 2024	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de conflicto por acuerdo real entre los operadores judiciales	
RET_18	A-1345 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-1757 de 2023	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_19	A-1848 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-2557 de 2023	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_20	A-1805 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-1284 de 2024	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_21	A-1765 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-3047 de 2023	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_22	A-1056 de 2023	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-753 de 2024	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_23	A-1762 de 2023	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-650 de 2024	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_24	A-1851 de 2022	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de facultad para proponer conflictos por parte de la Fiscalía General de la Nación	No
	A-2599 de 2023	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de facultad para proponer conflictos por parte de la Fiscalía General de la Nación	
RET_25	A-2353 de 2023	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	No
	A-1029 de 2024	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	

GRUPO DE EXPEDIENTES	SENTENCIA	DECISIÓN ADOPTADA	TERMINA LA CONTROVERSIA
RET_26	A-2559 de 2023	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	Sí
	A-667 de 2024	Favorable a la justicia penal ordinaria	
RET_27	A-2681 de 2023	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	No
	A-244 de 2024	Inhibición por incumplimiento del presupuesto subjetivo – Falta de pronunciamiento de uno o más operadores judiciales sobre el conflicto	

Los costos asociados a que un caso tenga que retornar a la Corte Constitucional se expresan claramente en el tiempo que transcurre entre que se radica el primer expediente en la Secretaría del tribunal (FECHA_RAD) y que sale el último expediente (FECHA_REM_DEF). El Gráfico 6³⁰⁵ refleja la distribución del tiempo que toma un caso en ser resuelto cuando está compuesto por distintos expedientes que retornaron a la Corte Constitucional por una inhibición inicial, usando un gráfico “box plot”.³⁰⁶ Para su interpretación, es importante tener en cuenta que, entre la salida del primer expediente de la Corte Constitucional y la llegada del siguiente a través de una radicación, pasa un tiempo sobre el que no tiene control el tribunal y que consiste en que el operador judicial originador reasuma competencia, analice la decisión, tome las medidas para solucionar el error procedimental, vuelva a trabar el conflicto y lo remita nuevamente a la Corte Constitucional.

Como se puede observar, el tiempo que pasa luego de la primera inhibición hasta que la Corte toma una decisión en el último expediente de que se tiene registro sobre el caso es sustancialmente mayor que el promedio general de casos reflejado en el Gráfico 3. Esto es así, incluso si se toma el peor promedio, es decir, el correspondiente a 2021 (321 días). La primera caja y bigotes del Gráfico 6 refleja la distribución de tiempo transcurrido en grupos de expedientes donde, luego de la primera inhibición, la Corte Constitucional define la competencia en la segunda oportunidad (18 grupos de casos, correspondientes a 37 expedientes)³⁰⁷. La segunda caja y bigotes refleja la distribución en grupos de expedientes donde, luego de la primera inhibición, la Corte Constitucional vuelve a inhibirse (7 grupos de casos, correspondientes a 14 expedientes) y, por lo tanto, aún está pendiente definir si en efecto existe o no un conflicto entre la justicia penal ordinaria y la JPM y, en dado caso, en favor de quién debería definirse.

Gráfico 6 - Tiempo que transcurre entre el ingreso del primer expediente y la salida del último expediente en casos de retorno del conflicto a la Corte Constitucional



[305] Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM. Es importante aclarar que del análisis de tiempos se excluyeron los grupos RET_10 y RET_11, pues como se explicó, sólo son reflejo de su propia singularidad y muestran el impacto de errores judiciales particulares, no una tendencia en el trámite de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM.

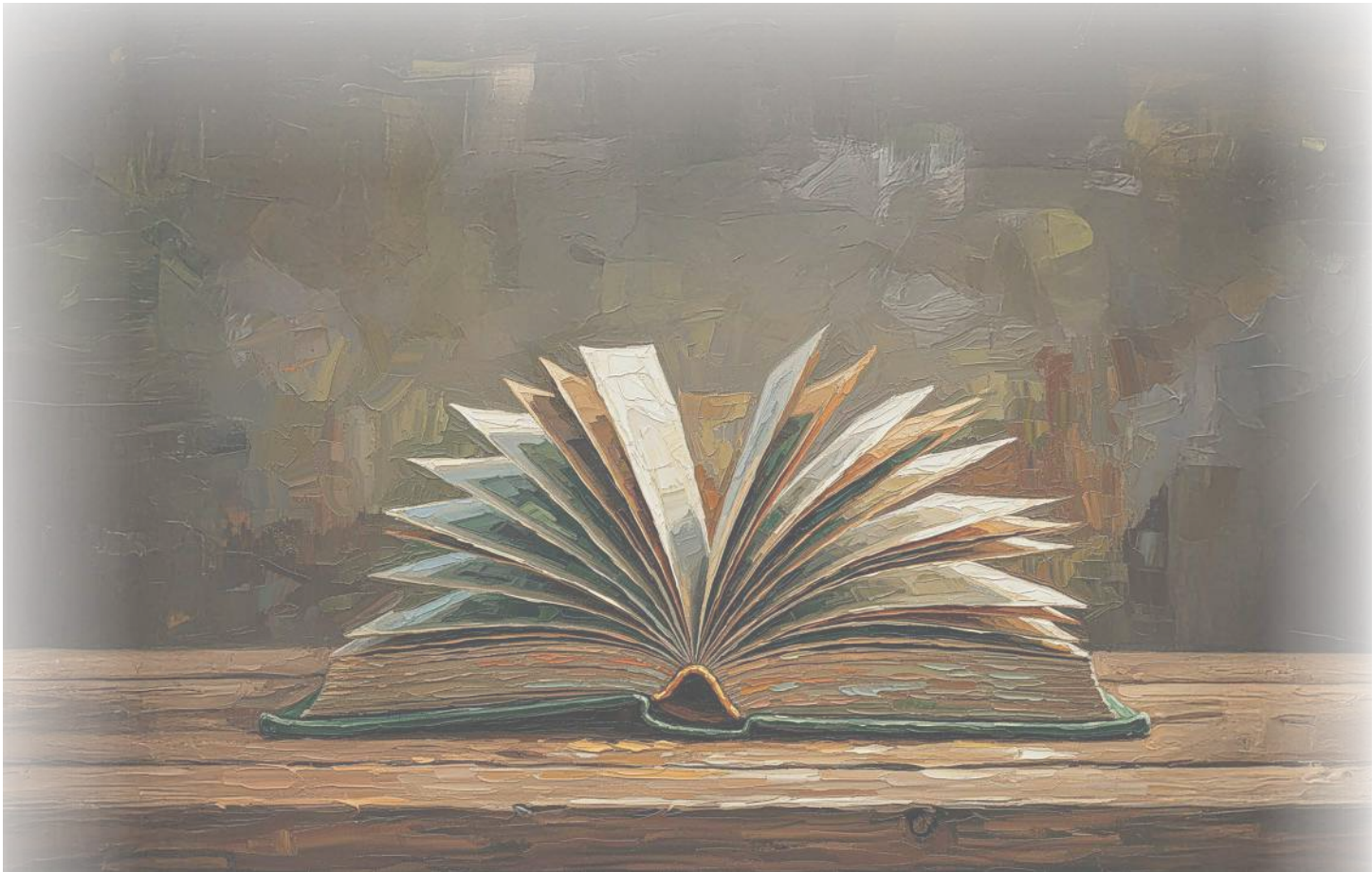
[306] Ver la explicación del Gráfico 3.

[307] Aquí estarían ubicados también RET_10 y RET_11, que como se ve en la nota al pie anterior, fueron retirados del análisis.



La primera caja ya muestra los impactos de la inhibición en el trámite de un conflicto de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM. Como se puede observar, lo normal es que en estos escenarios la decisión que resuelve finalmente en dónde debería quedar asignada la competencia llegue entre un poco menos de 500 días desde la primera radicación y cerca de 750 días. La segunda caja se refiere a casos donde la segunda decisión también fue una inhibición. Allí, aunque el tiempo de tramitación es más corto, el problema es que la disputa sigue sin resolverse, sea porque no existe el conflicto o porque los errores de procedimiento aún obstaculizan la decisión.

Esto quiere decir que, por más que el tiempo de tramitación de cada expediente haya mejorado a través del tiempo, en una porción sustancial de casos el impacto positivo de esta mejoría se ve mitigado por la falta de decisión de fondo del asunto, que volverá a la Corte Constitucional eventualmente. Problemática que es probable que continúe en crecimiento si no se toman medidas al respecto, pues la Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM sólo tiene información entre 2021 y 2024. Entre más tiempo pase y más decisiones inhibitorias se tomen, más probabilidades hay de que los retornos ocurran. Mientras tanto, víctimas y personas sometidas a investigación o juicio siguen a la espera, los procedimientos siguen suspendidos y los términos relevantes siguen corriendo



JAIME FANDIÑO Y EL IMPACTO DE LAS INHIBICIONES EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JUSTICIA PENAL MILITAR

Durante el Paro Nacional de 2021 más de 20 personas fueron asesinadas en Colombia. El 21 de julio de ese año, Jaime Alfonso Fandiño se encontraba en una manifestación en la ciudad de Bogotá, cuando, según la Fiscalía General de la Nación, recibió el disparo de un fusil lanza gases por parte de un integrante del ESMAD de la Policía Nacional en el pecho, causándole la muerte.³⁰⁸

En febrero de 2022 se celebró una audiencia de formulación de imputación en contra de ese integrante de la Policía Nacional por la posible comisión del delito de homicidio. Durante la audiencia, su defensa “planteó la colisión de jurisdicciones,” pues consideraba que los hechos por los que era investigado ocurrieron en conexión con el servicio de policía y, por lo tanto, caían dentro de la órbita de la JPM. La Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la representación de las víctimas se opusieron a la solicitud. El juez penal ordinario, luego de escuchar a todas las partes, decidió negar la solicitud.³⁰⁹

En mayo de 2022 la Fiscalía General de la Nación presentó escrito de acusación por el delito de homicidio cometido en contra de Jaime. Durante la audiencia de formulación de acusación, adelantada en agosto de 2022, a pesar de la postura anterior de la Fiscalía General de la Nación, y de la etapa en que se encontraba el proceso, el fiscal penal ordinario “propuso un conflicto de competencia” y solicitó remitir el expediente a la JPM, pues consideraba que los hechos estaban conectados con el servicio y, por lo tanto, caían en el ámbito de competencia de esta última. La jueza penal ordinaria se declaró sin competencia y ordenó remitir el asunto a la Corte Constitucional para que dirimiera el conflicto.³¹⁰

En Auto 1805 de 2022 la Sala Plena decidió declararse inhibida. En sus palabras: “En este caso, no se acredita el presupuesto subjetivo de este tipo de conflictos, dado que no existe una controversia efectiva entre dos autoridades judiciales que reclamen para sí o nieguen la competencia frente al caso en cuestión. En efecto, un único pronunciamiento del Juzgado 31 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, en el que afirma no tener competencia (...) resulta insuficiente para agotar el presupuesto subjetivo del conflicto de jurisdicciones; pues, es necesario contar con la manifestación de la autoridad judicial de la otra jurisdicción y que esta, en efecto, sea contraria a la del otro juez.”³¹¹ Por ese motivo, ordenó remitir de nuevo el expediente al despacho penal ordinario para dar continuidad al trámite.

En diciembre de 2023 se reinició la audiencia de acusación y se puso en conocimiento del juzgado penal ordinario, por una solicitud de la defensa, que la JPM adelantaba una investigación en fase preliminar por los mismos hechos. El despacho penal ordinario rechazó trabar el conflicto, pues no había pronunciamiento del operador penal militar reclamando la competencia, continuó con la diligencia de acusación y solicitó al juez penal militar remitir a la Fiscalía General de la Nación las actuaciones adelantadas o trabar el conflicto ante la Corte Constitucional. Ese mismo mes, el juez penal militar propuso el conflicto, afirmando tener competencia sobre los hechos. Razón por la cual, en mayo de 2024, el juez penal ordinario remitió el expediente a la Corte Constitucional nuevamente.³¹²

A través del Auto 1284 de 2024 la Corte Constitucional resolvió el asunto, asignando la competencia a la justicia penal ordinaria. Para la Sala Plena había dudas sobre si la conducta atribuida al acusado tenía una relación directa, próxima y evidente con el servicio que desempeñaba como integrante del ESMAD y si sus actuaciones siguieron los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y racionalidad en el uso de la fuerza.³¹³ **Desde la primera vez que se discutió la competencia de la justicia penal ordinaria, durante la audiencia de formulación de acusación, hasta que la Corte Constitucional tomó una decisión y el expediente fue devuelto al despacho correspondiente, pasaron 2 años y dos trámites enteros ante la Corte Constitucional.**³¹⁴



→ Puente peatonal de Santa Librada en el sector de Usme, al sur de Bogotá, rebautizado “Puente de la Dignidad” y declarado punto de resistencia por manifestantes durante el Paro Nacional de 2021. Allí fue asesinado Jaime Fandiño.

© MOCAO



[308] Corte Constitucional, Auto A-1284 de 2024.

[309] Corte Constitucional, Auto A-1284 de 2024.

[310] Corte Constitucional, Auto A-1284 de 2024.

[311] Corte Constitucional, Auto A-1805 de 2022.

[312] Corte Constitucional, Auto A-1284 de 2024.

[313] Corte Constitucional, Auto A-1284 de 2024.

[314] El 4 de agosto de 2022 se planteó por primera vez el conflicto; el 23 de noviembre de 2022 la Corte Constitucional se inhibió de decidir sobre la competencia; el 1 de diciembre de 2023 se reinició el trámite en la justicia penal ordinaria; el 5 de diciembre de 2023 la JPM reclamó la competencia; el 7 de mayo de 2024 la justicia penal ordinaria trabó el conflicto y volvió a remitir a la Corte Constitucional, que decidió el 1 de agosto de 2024; el 16 de agosto de 2024 el expediente fue devuelto a la justicia penal ordinaria. Fuente de los datos: Amnistía Internacional, Base de datos de conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM. Corte Constitucional, Auto A-1284 de 2024.



IMPACTOS NEGATIVOS DE LOS CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN ENTRE LA JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y LA JUSTICIA PENAL MILITAR Y POLICIAL EN EL PROCESO JUDICIAL

La garantía de juez natural es parte del derecho que tiene toda persona a recibir un juicio justo.³¹⁵ En causas penales, esto cubre tanto a las personas sometidas a investigación o juicio como a las víctimas, especialmente en casos donde se discute la posible comisión de un delito que configura una violación de derechos humanos.³¹⁶ En ese sentido, el trámite de conflicto de jurisdicción debería entenderse y tener el efecto de ser vehículo para la garantía de un derecho, pues es a través de este que se solucionan disputas sobre quién es el juez natural de una o varias personas.

La historia colombiana ha mostrado que en el caso de las disputas sobre la competencia de la JPM para conocer sobre causas penales relativas a posibles violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional esto no es así. Los conflictos entre la justicia penal ordinaria y la JPM han hecho parte, a través de los años, de un repertorio más amplio de herramientas que buscan aumentar el margen de acción y competencia de la JPM en el país.³¹⁷ Todo esto a pesar de múltiples y continuos pronunciamientos de la Corte Constitucional, de órganos internacionales de defensa de derechos humanos y de discusiones para la reforma de las normas que rigen a la JPM. Hoy, si bien las circunstancias han cambiado, el fenómeno ha mutado pero persiste.

Así, es posible hablar de impactos negativos derivados tanto del hecho de trabar un conflicto de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM, como del trámite y la decisión dentro de la Corte Constitucional cuando lo que se busca es expandir la competencia de la JPM a casos donde se discutan delitos que puedan constituir violaciones de derechos humanos. Amnistía Internacional entrevistó a un conjunto de abogados y abogadas que representan víctimas de este tipo de delitos y que navegan constantemente esta pretensión de expansión para identificar esos impactos negativos. Esa información se complementa con la recaudada de la Fiscalía General de la Nación, incluyendo un ejercicio de entrevista grupal desarrollado con fiscales a cargo de investigación sobre este tipo de delitos.

El primer grupo de impactos negativos y el principal, dada la naturaleza de la discusión, es el que tiene en las víctimas y su búsqueda de verdad, justicia y reparación a través del sistema judicial colombiano. En diversas oportunidades abogados y abogadas mencionaron a Amnistía Internacional que para las víctimas la discusión sobre la competencia se inserta en un continuo de búsqueda de justicia más amplio. Es decir, que es imposible discernir entre el conflicto que es enviado para que la Corte Constitucional resuelva y el proceso general que se desencadena en cuanto las víctimas reclaman justicia.³¹⁸

En ese contexto, el “hecho de la espera”, esto es, de saber que el proceso está detenido hasta tanto no se resuelva quién tiene la competencia para adelantarlos, fue reseñado como el efecto inmediato de que se inicie una discusión sobre la competencia respecto del caso.³¹⁹ Los impactos de esa espera, que están asociados a la expectativa más amplia que inicia desde el proceso de reivindicación de verdad y justicia o, incluso, desde el hecho victimizante mismo, se ven reforzados cuando la decisión de la Corte Constitucional es inhibitoria.³²⁰ En general, esperar para no recibir respuesta sólo genera en las víctimas un sentimiento de falta de respaldo institucional ante un trámite en el cual ellas y sus representantes tienen pocas posibilidades de incidencia, pues no pueden proponer el conflicto entre la justicia

[315] Para una recopilación exhaustiva de las normas y estándares internacionales aplicables a los juicios, ver: Amnistía Internacional, Juicios justos (Índice: POL 30/002/2014 Spanish), 9 de abril de 2014, <https://www.amnesty.org/es/documents/pol30/002/2014/es/>.

[316] Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrafo 275.

[317] Al respecto, ver la sección 5.

[318] Entrevista de abogado defensor de víctimas con Amnistía Internacional, 2 de julio de 2025. Entrevista de abogada defensora de víctimas con Amnistía Internacional, 8 de julio de 2025.

[319] Entrevista de abogada defensora de víctimas con Amnistía Internacional, 8 de julio de 2025.

[320] Entrevista de abogado defensor de víctimas con Amnistía Internacional, 2 de julio de 2025.

penal ordinaria y la JPM, corregir los errores de los operadores judiciales, o propiciar un entendimiento de los presupuestos para la configuración del conflicto que se adapte mejor a sus necesidades y derechos.

Además, el riesgo de tener que acudir a la JPM a continuar sus reivindicaciones está presente también mientras no se resuelve el conflicto. En palabras de una de las personas entrevistadas, “nadie quiere ir a la JPM.”³²¹ El caso de Leidy Cadena, referenciado más arriba, es un ejemplo del impacto que tiene en las víctimas tener que acudir a una institución que cobija, al mismo tiempo, a quienes violaron sus derechos humanos y a quienes supuestamente deben hacer justicia por ello.

El segundo grupo de impactos negativos se observa en el propio proceso judicial y su avance. Tanto las abogadas y abogados representantes de víctimas como fiscales pertenecientes a la Fiscalía General de la Nación mencionaron en diversas oportunidades que al trabarse un conflicto de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM las actividades investigativas y los juicios se suspenden hasta que la Corte Constitucional adopte una decisión.³²² Esa suspensión, si bien no está ordenada por ninguna norma del procedimiento penal ordinario colombiano, fue confirmada a Amnistía Internacional tanto por fiscales como por abogados y abogadas, pues la existencia del conflicto ya arroja dudas sobre la legitimidad de cualquier actuación que se adelante a partir de su declaración y hasta que se defina la competencia. De hecho, la propia Fiscalía General de la Nación confirmó por escrito a Amnistía Internacional que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, “para evitar nulidades y garantizar el debido proceso, debe hacerse la suspensión del trámite mientras se define la jurisdicción competente.”³²³ Al suspenderse la investigación o el juicio, comienzan a encadenarse riesgos y daños, entre ellos:

- Se pierde el impulso investigativo, si es que lo hubiere.³²⁴
- Se pone en riesgo la disponibilidad de evidencia.³²⁵
- Se pone en riesgo la disponibilidad de testigos.³²⁶
- Se habilita el encubrimiento de los hechos y las responsabilidades.³²⁷
- Continúa corriendo el término de prescripción de los delitos.³²⁸

Continúa corriendo el término para declarar la libertad de una persona privada de la libertad por constituir un riesgo para la comunidad y las víctimas o para el proceso mismo.³²⁹

Todo esto no significa que los conflictos de competencia entre la justicia penal ordinaria y la JPM no deben existir. Al final, estos son la herramienta disponible para reclamar cuando no se cumple la garantía de juez natural. No obstante, su uso extendido y con pretensiones de expansión de la competencia de la JPM sobre posibles violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional sí causa impactos negativos que deben ser abordados por las autoridades colombianas.

[321] Entrevista de abogado defensor de víctimas con Amnistía Internacional, 2 de julio de 2025.

[322] Entrevista de abogada defensora de víctimas con Amnistía Internacional, 28 de abril de 2025. Entrevista de Amnistía Internacional con la Fiscalía General de la Nación, 11 de julio de 2025.

[323] Fiscalía General de la Nación, Dirección Especializada contra Violaciones a los Derechos Humanos, Respuesta al Oficio TG AMR 23/202/6860, 25 de julio de 2025, en el archivo de Amnistía Internacional.

[324] Entrevista de abogada defensora de víctimas con Amnistía Internacional, 28 de abril de 2025.

[325] Entrevista de abogada defensora de víctimas con Amnistía Internacional, 8 de julio de 2025.

[326] Entrevista de abogada defensora de víctimas con Amnistía Internacional, 8 de julio de 2025.

[327] Entrevista de abogada defensora de víctimas con Amnistía Internacional, 8 de julio de 2025. Entrevista de abogado defensor de víctimas con Amnistía Internacional, 2 de julio de 2025.

[328] Entrevista de Amnistía Internacional con la Fiscalía General de la Nación, 11 de julio de 2025.

[329] Entrevista de Amnistía Internacional con la Fiscalía General de la Nación, 11 de julio de 2025.

LA DESAPARICIÓN FORZADA, TORTURA Y EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE LUIS FERNANDO LALINDE Y LA JUSTICIA PENAL MILITAR

Luis Fernando Lalinde, estudiante de sociología e integrante del Partido Comunista Colombiano, fue detenido por una patrulla del Ejército Nacional el 3 de octubre de 1984. Desde esa fecha Fabiola Lalinde, su madre, lo buscó incansablemente. Hoy se sabe que las fuerzas armadas lo sometieron a desaparición forzada, tortura y ejecución extrajudicial. En septiembre de 1988, al analizar una primera petición que le fuera presentada, la CIDH declaró la responsabilidad internacional de Colombia por la desaparición forzada de Luis Fernando Lalinde, pues las autoridades habían violado sus derechos a la libertad personal, la integridad personal y la vida.³³⁰

En una reseña escrita en 1997, Amnistía Internacional explicó que “Fabiola Lalinde había criado a sus cuatro hijos sola, con el fruto de su trabajo. Nunca se había enfrentado a las autoridades, y menos aún a un funcionario del gobierno o del ejército. Sin embargo, cuando decidió dedicar todas sus fuerzas a encontrar a su hijo “desaparecido”, tropezó con un laberinto oficial de obstrucción, engaño y mentiras. Con las pruebas que fue obteniendo laboriosamente, incluyendo declaraciones de testigos, llegó a la conclusión de que el ejército había torturado y matado a su hijo.”³³¹

La búsqueda de verdad y justicia de Fabiola Lalinde estuvo marcada por un esfuerzo institucional constante para no permitir que los responsables de la desaparición forzada, tortura y ejecución extrajudicial de Luis Fernando rindieran cuentas. Uno de los dispositivos para esto fue la asignación de la competencia para adelantar la investigación por la desaparición forzada, tortura y ejecución extrajudicial de Luis Fernando a la JPM. Luego de quince años de investigación por parte de la JPM y otros diez por parte de la justicia penal ordinaria, la familia Lalinde seguía a la espera del cierre de la brecha de impunidad. Por ese motivo presentó una segunda petición ante la CIDH, para que se analizara la violación de sus derechos asociados al acceso a la justicia y el incumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y sancionar.

En 2021, al resolver sobre esa segunda petición, la CIDH encontró que la sola intervención de la JPM en la investigación era un incumplimiento de las obligaciones internacionales de Colombia que afectaba “el derecho a contar con una autoridad competente, independiente e imparcial, así como a contar con un recurso judicial adecuado y efectivo.”³³² Pero, además, ahondó en la falta de diligencia de la JPM durante todo el período de la investigación que estuvo a su cargo y explicó que “(...) todas las diligencias ante la jurisdicción penal militar estuvieron enfocadas en negar que el señor Lalinde haya sido la víctima de lo sucedido.”³³³

La familia Lalinde está hoy a la espera de una decisión por parte de la Corte IDH respecto de las violaciones de sus derechos humanos derivadas de la falta de acceso a la justicia que aún viven.³³⁴ El resultado de la acción institucional colombiana a la fecha es que las violaciones de derechos humanos de las que fue víctima Luis Fernando Lalinde siguen en la impunidad, pues no se han esclarecido judicialmente las circunstancias en que fueron cometidas ni los responsables han rendido cuentas ante la justicia y la familia espera que así lo declare la Corte IDH. Además, entre sus solicitudes para garantizar que los hechos que vivieron no se repitan solicitan la adopción de medidas legislativas, administrativas y de otra índole para adecuar la normativa colombiana sobre la JPM al derecho y los estándares internacionales sobre derechos humanos aplicables, pues en la actualidad sigue siendo incompatible con estos.



Fabiola Lalinde dedicó su vida a la búsqueda de justicia para su hijo, enfrentando obstrucción y acoso institucional. Incluso, el 23 de octubre de 1988 fue detenida por el Ejército y recluida en una prisión militar. Hoy en esa fecha se celebra el Día Nacional de las Mujeres Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada en Colombia.

© Erik Arellana Bautista



[330] CIDH, Resolución No. 24/87, 16 de septiembre de 1988.

[331] Amnistía Internacional, Boletín Internacional. Colombia. La larga búsqueda de la justicia, marzo de 1997, <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/06/nws210021997es.pdf>.

[332] CIDH, Caso No. 12.362. Familiares de Luis Fernando Lalinde y otros. Colombia, 6 de noviembre de 2023.

[333] CIDH, Caso No. 12.362. Familiares de Luis Fernando Lalinde y otros. Colombia, 6 de noviembre de 2023.

[334] CIDH, Caso No. 12.362. Familiares de Luis Fernando Lalinde y otros. Colombia, 6 de noviembre de 2023.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



El principal hallazgo de este informe es que los límites de la competencia de la JPM, a pesar de décadas de discusiones, siguen estando en debate en Colombia y requieren de medidas de choque que garanticen el derecho que tienen las víctimas de violaciones de derechos humanos a un juicio justo. Concretamente, la persistencia de esfuerzos de expansión de la competencia de la JPM hacia investigaciones y juicios relativos a posibles violaciones de derechos humanos a través de la apertura de investigaciones y la presentación de conflictos de jurisdicción sigue poniendo en riesgo tanto la vigencia de un estándar que ha sido claro por lo menos desde la década de 1990 en Colombia como el derecho de las víctimas a acceder a una justicia respetuosa de sus derechos, creada con anterioridad y por ley y que sea competente, independiente e imparcial.

Este informe parte de reafirmar el estándar internacional de materialización del derecho a un juicio justo en escenarios de intervención de jueces, tribunales y cortes penales militares. Para Amnistía Internacional, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH, en Colombia la JPM no tiene competencia para actuar respecto de personas que no integren las fuerzas militares o no estén servicio activo y, cuando sí lo sean, sólo puede hacerlo respecto de delitos o faltas que atenten contra el orden militar. Esto implica necesariamente que la JPM no puede conocer sobre delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional. A pesar de décadas de discusión, de múltiples reformas constitucionales y legales, y de pronunciamientos judiciales a nivel interno e internacional, en Colombia esto sigue sin cumplirse, como demuestra este informe.

El ordenamiento jurídico colombiano sigue permitiendo que la JPM someta a civiles a investigaciones y juicios. El caso más evidente y preocupante es el de la Policía Nacional, cuyos integrantes son investigados y juzgados en la JPM a pesar de que la institución es un cuerpo armado civil, no militar. Esto sin que existan motivos objetivos y serios que demuestren la necesidad de asignar el conocimiento de delitos cometidos en el contexto del servicio policial a la JPM, pues los tribunales civiles colombianos deberían estar en condiciones de llevarlos adelante. En este punto es importante resaltar que la garantía de juez natural no cubre únicamente a las personas que son investigadas o juzgadas, sino también a las víctimas de los hechos objeto de controversia. En ese sentido, tanto quienes integran la Policía Nacional como quienes sufrieron violaciones de derechos humanos por parte de un integrante de la Policía Nacional están legitimados para reclamar por este estado de cosas contrario a las obligaciones internacionales que han asumido las autoridades colombianas.

El ordenamiento jurídico colombiano también mantiene cierto nivel de ambigüedad en el ámbito legislativo respecto de la competencia en razón de la materia de la JPM. Por un lado, el segundo inciso del artículo 221 de la Constitución Política parece insinuar que la JPM tiene competencia para conocer sobre delitos que podrían constituir infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Por el otro lado, los artículos 2 y 3 del Código Penal Militar siguen siendo interpretados de manera que permiten la apertura de investigaciones por delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional, especialmente delitos contra la vida y la integridad personal.

Ahora bien, Amnistía Internacional también encontró que la disputa por el conocimiento sobre

investigaciones y juicios sobre delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional continúa trasladándose a escenarios de conflictos de jurisdicción. Amnistía Internacional identificó 398 conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM remitidos entre febrero de 2021 y octubre de 2024 a la Corte Constitucional para ser resueltos. Gran parte de estos conflictos de jurisdicción discuten la competencia sobre posibles violaciones de derechos humanos (79,2%) y, dentro del grupo de 147 expedientes que fueron resueltos de fondo, 110 fueron asignados a la justicia penal ordinaria. La mayoría de los casos se refieren a posibles violaciones de los derechos a la vida e integridad personal, con un protagonismo marcado del homicidio y las lesiones personales.

Además, Amnistía Internacional encontró que los conflictos de jurisdicción para asignar las investigaciones y juicios a la JPM no son propiciados sólo por operadores judiciales penales militares. También hay registro de una participación significativa de fiscales y jueces penales ordinarios que traban conflictos de jurisdicción para desprenderse del conocimiento de investigaciones y juicios sobre delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos.

Los conflictos de jurisdicción, además de trabarse en circunstancias que en su mayoría ya están resueltas por el derecho internacional y nacional, suelen aparecer en etapas tardías de la investigación o el juicio. Amnistía Internacional encontró que más de la mitad de conflictos de jurisdicción que llegan a la Corte Constitucional se traban luego de pasados los primeros cinco años desde la ocurrencia de los hechos. Si bien el procedimiento para trabar conflictos de jurisdicción no está reglado y la oportunidad para hacerlo no precluye, es importante, para garantizar tanto los derechos de las víctimas como de las personas que serán sometidas a investigación y juicio, que el operador judicial a cargo del procedimiento esté claro desde el inicio.

La función de resolver los conflictos de jurisdicción recae en la Corte Constitucional desde 2021. Amnistía Internacional recibió información sobre el impacto negativo que tiene el procedimiento de resolución de los conflictos de jurisdicción, dado el tiempo que toma adelantarlos. Al analizar el tránsito de los expedientes por la Corte Constitucional, Amnistía Internacional encontró que, si bien en 2021 y 2022 el tiempo promedio de duración de un trámite era *prima facie* desproporcionado, la situación cambió para 2023 y 2024 y mejoró sustancialmente.

A pesar de eso, la prevalencia de decisiones inhibitorias respecto de los conflictos de jurisdicción mitiga sustancialmente el impacto de la mejoría en la tramitación. Amnistía Internacional encontró que en 243 expedientes, es decir, el 61,1% del total tramitados, la Corte Constitucional no tomó una decisión de fondo por falta de cumplimiento de al menos uno de los presupuestos para la configuración del conflicto de jurisdicción. La mayor parte de esas inhibiciones ocurre porque no hay dos operadores judiciales disputando la competencia o porque la Fiscalía General de la Nación carecía de la facultad para proponer o participar del conflicto de jurisdicción en el caso concreto (entre los dos suman 225 expedientes).

La inhibición es especialmente preocupante en casos donde están involucradas posibles violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional por varias razones. En primer lugar, porque compromete el acceso a la justicia de las víctimas, que no tienen la facultad de proponer el conflicto de jurisdicción, y sí tienen que soportar las consecuencias del actuar incorrecto de los operadores judiciales al proponerlo. En segundo lugar, porque interfiere con el cumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y sancionar las violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional que tienen las autoridades colombianas, al implicar que el procedimiento estuvo detenido durante un tiempo para resolver algo que no obtuvo resolución. En tercer lugar, porque en muchos casos perpetúa la situación insostenible de tener dos procedimientos penales abiertos por los mismos hechos, uno en la justicia penal ordinaria y otro en la JPM, lo cual afecta los derechos tanto de las víctimas como de las personas investigadas o juzgadas.

Amnistía Internacional considera que para reducir la cantidad de inhibiciones se deben tomar medidas en distintos niveles. Primero, la materialización de otras de las recomendaciones planteadas aquí debería disminuir la cantidad de conflictos de jurisdicción planteados y, por tanto, también la de inhibiciones. Segundo, las autoridades a cargo deben adelantar procesos juiciosos, sistemáticos y comprensivos de capacitación a operadores judiciales de la justicia penal ordinaria y la JPM sobre el trámite que se debe seguir y los presupuestos que se deben cumplir para trabar correctamente un conflicto de jurisdicción. Tercero, la Corte Constitucional puede adoptar un rol más activo en la subsanación de los trámites cuando sean subsanables.



Esto implica, por ejemplo, considerar la posibilidad de decretar pruebas para obtener un pronunciamiento expreso sobre la competencia por parte de una autoridad que no lo ha hecho,³³⁵ de revertir la postura sobre la falta de facultades de la Fiscalía General de la Nación para proponer y participar en conflictos de jurisdicción y, de empoderar a fiscales y jueces para que rechacen de plano solicitudes de trasladar investigaciones y juicios sobre delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos hacia la JPM.

Amnistía Internacional recomienda al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, con el fin de subsanar el déficit de protección de derechos humanos derivado de la inclusión de la Policía Nacional en el ámbito de competencia de la JPM:

1. Proponer, tramitar y aprobar una reforma a la Constitución Política, que sustraiga a la Policía Nacional del ámbito de competencia de la JPM y la ubique en el ámbito de la justicia penal ordinaria y dentro de los márgenes de las reglas generales de competencia.
2. Adecuar la estructura institucional y de planta, tanto de la JPM como de la justicia penal ordinaria, para atender las necesidades de la incorporación completa y sin restricciones de la Policía Nacional al ámbito de competencia de la segunda. Esto debería implicar una reducción en el tamaño de la JPM y un refuerzo de las capacidades de la Fiscalía General de la Nación y el resto de la justicia penal ordinaria para atender estos asuntos.

Amnistía Internacional recomienda al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, con el fin de ajustar el marco legislativo que rige a la JPM y sus normas sobre competencia a las obligaciones internacionales que ha asumido Colombia, así como avanzar en el cierre de la brecha de impunidad por violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional:

1. Proponer, tramitar y aprobar una reforma del artículo 221 de la Constitución Política que deje claro de una vez y para siempre, sin ambages, que la JPM no puede investigar o juzgar a personas por delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional, incluso si fueron cometidas en el contexto del conflicto armado o si pudieran categorizarse también como infracciones al derecho internacional humanitario.
2. Proponer, tramitar y aprobar una reforma el artículo 3 del Código Penal Militar de manera que excluya del conocimiento de la JPM todos los delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional.
3. Adherir prontamente y sin reservas a la Convención de Liubliana/La Haya sobre cooperación internacional en la investigación y enjuiciamiento de crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y otros crímenes internacionales.

Amnistía Internacional recomienda a los fiscales y jueces de la JPM, con el fin de respetar el derecho que tienen las víctimas de violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional a la garantía del juez natural:

1. No abrir investigaciones sobre delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional, excepto si fuere con el único fin de trasladar su conocimiento a la Fiscalía General de la Nación y garantizar la integridad de la investigación en un marco de debida diligencia.
2. Para el caso de investigaciones ya abiertas, dar cumplimiento a la Circular Interna 018 de 2023 de la Dirección Ejecutiva de la UAEJPM y priorizar el trámite para la definición de la competencia dentro de cada una de ellas, remitiendo a la Fiscalía General de la Nación todas las investigaciones relativas a delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos.

Amnistía Internacional recomienda a la Fiscalía General de la Nación, al Consejo Superior de la Judicatura y a la UAEJPM, con el fin de propiciar el traslado de las investigaciones y

[335] Esto es algo que la Corte Constitucional realiza de manera reiterada en otros escenarios de resolución de conflictos de jurisdicción, especialmente en los que involucran a la Jurisdicción Especial Indígena y la justicia penal ordinaria. Al respecto, ver: Corte Constitucional Autos A-2683 de 2023 y A-255 de 2023.

juicios por delitos posiblemente cometidos por agentes de la Fuerza Pública que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional:

1. Poner en marcha un mecanismo de coordinación para analizar casos donde se investigan delitos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o crímenes de derecho internacional y propiciar su remisión a la justicia penal ordinaria sin necesidad de trabar conflictos de jurisdicción.
2. Fortalecer la capacitación a operadores judiciales penales militares y penales ordinarios sobre el derecho y los estándares internacionales de operación de la JPM, su margen de acción y los límites a su ámbito de competencia. Esta capacitación debe ser accesible para todas las personas involucradas en el proceso de toma de decisión, no sólo a las del nivel central de cada institución.

Amnistía Internacional recomienda a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, con el fin de que cumplan su rol de promoción de derechos humanos y acompañamiento a víctimas de violaciones de derechos humanos:

1. Fortalecer la capacitación a procuradores y procuradoras y a defensores y defensoras públicos sobre el derecho y los estándares internacionales de operación de la JPM, su margen de acción y los límites a su ámbito de competencia.

Amnistía Internacional recomienda a la Fiscalía General de la Nación y a la UAEJPM, con el fin de propiciar la discusión temprana sobre la competencia para conocer de una investigación o juicio por un delito que puede constituir una violación de derechos humanos o un crimen de derecho internacional posiblemente cometido por un integrante de la Fuerza Pública:

1. Incluir dentro del mecanismo de coordinación para la remisión de investigaciones y juicios sobre delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos un procedimiento general de transferencia de información que permita identificar las nuevas investigaciones abiertas en la JPM de manera temprana y discutir si están dentro de la órbita de la justicia penal ordinaria lo más pronto posible. De no llegarse a un acuerdo, deberá trabarse el conflicto de jurisdicción ante la Corte Constitucional.

Amnistía Internacional recomienda a la Fiscalía General de la Nación, al Consejo Superior de la Judicatura y a la UAEJPM, con el fin de disminuir los errores procedimentales al trabar conflictos de jurisdicción que derivan en decisiones inhibitorias por parte de la Corte Constitucional:

1. Adoptar medidas para incluir una capacitación comprehensiva sobre la competencia de la JPM y el trámite de conflictos de jurisdicción para jueces y fiscales penales ordinarios y penales militares teniendo en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos aplicables en Colombia.
2. Adoptar medidas para incluir la cantidad de conflictos de jurisdicción trabados y sus resultados en la evaluación de desempeño de jueces y fiscales penales ordinarios y penales militares.

Amnistía Internacional recomienda a la Corte Constitucional, con el fin de mitigar el impacto de la prevalencia de decisiones inhibitorias en la resolución de conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM:

1. Adoptar un criterio jurisprudencial que impulse a los despachos sustanciadores a buscar evitar la inhibición en conflictos de jurisdicción que involucran posibles violaciones de derechos humanos. Entre otras medidas a adoptar como consecuencia de esa decisión están:
 - a. Promover el decreto y práctica de pruebas para subsanar la falta de cumplimiento de algún presupuesto para la configuración del conflicto de jurisdicción.
 - b. Revertir la postura sobre falta de facultades de la Fiscalía General de la Nación para proponer o participar en conflictos de jurisdicción o, por lo menos, permitirle hacerlo en cualquier caso que se discuta una posible violación de derechos humanos, cualquiera que sea, no sólo las denominadas “graves”.



- c. Adoptar decisiones que den cuenta de la existencia de un patrón de conflictos de jurisdicción entre la justicia penal ordinaria y la JPM respecto de delitos que pueden constituir violaciones de derechos humanos y, en consecuencia, prevengan a los operadores judiciales concernidos de sólo presentarlos cuando en efecto haya una disputa sustancial.

A lo largo de este informe Amnistía Internacional presentó lo ocurrido a Nydia Erika Bautista, Leidy Cadena, Nicolás Neira, Jaider Alexander Fonseca, Juan Carlos León, Jaime Fandiño y Luis Fernando Lalinde. Esos relatos son el testimonio de los efectos que tiene la pretensión de expandir el alcance de la JPM a casos de posibles violaciones de derechos humanos. Las recomendaciones aquí contenidas buscan que lo que les ocurrió a estas personas y sus familias no se repita.



**AMNISTÍA INTERNACIONAL
ES UN MOVIMIENTO GLOBAL
DE DERECHOS HUMANOS.
LAS INJUSTICIAS QUE
AFECTAN A UNA SOLA
PERSONA NOS AFECTAN
A TODAS LAS DEMÁS.**

CONTÁCTANOS



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500



amnesty.org



Amnesty International
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW,
Reino Unido

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN



www.facebook.com/AmnistiaAmericas



@AmnistiaOnline



@amnistiaamericas



@amnistiaamericas



AmnistiaInternacionalAméricas



¿INSISTIR, PERSISTIR, RESISTIR Y NUNCA DESISTIR?

EL IMPACTO DE LA INTERVENCIÓN DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR EN LA IMPUNIDAD POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

Reclamar justicia por violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional cometidos por integrantes de las fuerzas militares o la Policía Nacional en Colombia suele obligar a las víctimas a luchar contra la inercia institucional generada por la impunidad y reclamar su derecho a que se respeten sus garantías judiciales. Ante sus denuncias, las personas suelen enfrentarse a la necesidad de acudir al mismo tiempo al sistema ordinario de justicia penal y a la Justicia Penal Militar, un sistema especial que opera para causas en donde integrantes en servicio activo de las fuerzas militares o la Policía Nacional son investigados o juzgados por delitos relacionados con el servicio que prestan. Por décadas, causas sobre desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas y otros actos han estado sumidas en una impunidad facilitada en parte por la intervención de la Justicia Penal Militar. Las víctimas y quienes acompañan sus reclamos se han visto forzados a utilizar el derecho para buscar corregir estas situaciones, un derecho que, también por décadas, les ha dado la razón. A pesar de eso, hoy ser víctima de una violación de derechos humanos o de un crimen internacional cometido por un integrante de las fuerzas militares o la Policía Nacional significa tener que reclamar algo básico: que la misma institución a la que pertenece el posible perpetrador no sea la encargada de hacer justicia por los hechos.



**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**

