



INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 030 DE 2018 SENADO, 072 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2018

Presidente

CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Comisión Primera

Senado de la República.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 030 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 030 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.*

1. CONTEXTO LEGISLATIVO DEL PROYECTO

El proyecto de ley fue radicado el pasado 8 de agosto en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por la Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda y por la Ministra de Justicia y del Derecho, doctora Gloria María Borrero y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 665 de 2018.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara designó como ponente para primer debate al honorable Representante Edward David Rodríguez Rodríguez.

El seis (6) de septiembre de 2018 se realizó audiencia pública del proyecto.

El Consejo Superior de Política Criminal, rindió concepto favorable del proyecto el dos (2) de octubre de 2018. Referencia 20.2018.

La Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la sesión del dos (2) de octubre de 2018 aprobó el texto del proyecto de ley en los siguientes términos:

ARTICULADO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA

ARTÍCULO 1º. Adiciónese un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

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

(...)

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

En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

ARTÍCULO 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara designó para segundo debate como coordinadores ponentes a los honorables Representantes Edward David Rodríguez Rodríguez y Álvaro Hernán Prada Artunduaga, y como ponentes a los honorables Representantes Julio César Triana Quintero, Buenaventura León León, Nilton Córdoba Manyoma, Jorge Enrique Burgos Lugo, Juanita María Goebertus Estrada, Luis Alberto Albán Urbano y Ángela María Robledo Gómez.

El dieciséis (16) de octubre de 2018 fue radicada ponencia positiva segundo debate suscrita por los honorables Representantes Julio César Triana Quintero, Buenaventura León León, Nilton Córdoba Manyoma, Jorge Enrique Burgos Lugo, y Edward David Rodríguez Rodríguez y Álvaro Hernán Prada Artunduaga (MAYORITARIA).

El diecisiete (17) de octubre de 2018 fue radicada ponencia NEGATIVA por los honorables Representantes Juanita María Goebertus, Luis Alberto Albán y Ángela María Robledo.

La Plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión del veintitrés (23) de octubre de 2018 aprobó en segundo debate el texto del proyecto de ley con modificaciones en los siguientes términos:

ARTICULADO APROBADO SEGUNDO DEBATE PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES

ARTÍCULO 1º. Adiciónese un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

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

(...)

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

En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Parágrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectaran las disposiciones de acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones.

ARTÍCULO 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

El 8 de noviembre de 2018, el Senado de la República recibió el expediente del Proyecto de Acto Legislativo número 030 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política*.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Acta MD-17, del 13 de noviembre del 2018, me designó como ponente para primer debate, lo cual me fue notificado mediante oficio el día 14 de noviembre de 2018.

La Comisión Primera del Senado de la República, en la sesión del veintiocho (28) de noviembre de 2018 aprobó el texto del proyecto de acto legislativo con el pliego de modificaciones contenido en la ponencia, en primer debate en Senado en los siguientes términos:

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 030 DE 2018, 072 DE 2018 CÁMARA <i>"por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política".</i> El Congreso de Colombia DECRETA:
ARTÍCULO 1°. Adiciónese un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así: <i>Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</i> (...) <i>17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.</i> <i>En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.</i> <i>Parágrafo. Las disposiciones consagradas en el segundo inciso, en ningún caso afectaran o modificaran las disposiciones de Acuerdos de Paz celebrados con anterioridad a la expedición del presente acto Legislativo.</i> ARTÍCULO 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

En el orden constitucional colombiano no existe un concepto de lo que es delito político, así como tampoco de aquellos delitos que pueden ser considerados conexos a los delitos políticos.

Al respecto son decisiones judiciales las que han aportado elementos útiles para determinar lo que debe considerarse delito político, no en un intento de definirlo, sino para determinar los límites que tendría el legislador al emplear un concepto así de indeterminado. Es decir, sentencias de la Corte Suprema de Justicia -en vigencia de la Constitución de 1886-, así como de la Corte Constitucional han aportado elementos en casos en que el legislador ha decidido excluir ciertos delitos del ámbito de los delitos políticos, para los precisos efectos de la concesión de amnistías o indultos.

En este sentido encontramos que los delitos políticos se han caracterizado como aquellas conductas que, lejos de perseguir un fin egoísta, tienen como motivación principal el mejoramiento de la situación social en general. Por esto, aunque por los medios equivocados -a través de conductas que son delictivas- quieren instaurar un orden constitucional y legal que redunde en unas mejores condiciones para todos los miembros de la sociedad. No es otra la razón para encontrar una motivación o un fin altruista en su realización.

En la Sentencia C-695 de 2002 se recordó que el trato privilegiado dado al delito político se presenta "[e]n consideración a los fines altruistas de mejoramiento social que subyacen a él. Ese tratamiento privilegiado consiste en la concesión de amnistías e indultos a los autores o partícipes de tales delitos y en la exclusión, entre las inhabilidades para ocupar altas dignidades estatales, de la existencia de condenas por delitos políticos".

Que la Constitución no aporte mayores elementos en su definición, no significa que en nuestro orden constitucional no existan -o puedan establecerse- límites a la libertad del Congreso para reconocer ciertas conductas como delitos políticos para los específicos propósitos de reconocer amnistías o indultos.

En este sentido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en Sentencia C-456 de 1997, al estudiar sobre la posibilidad general que preveía el Código Penal de 1980 de conceder amnistías e indultos por lesiones y muertes producidas en combate, estableció que "*[e]l trato favorable a quienes incurren en delitos políticos está señalado taxativamente en la propia Constitución. Por lo mismo, el legislador quebranta esta cuando pretende legislar por fuera de estos límites, ir más allá de ellos. (...) En todo caso, a la altura del tiempo presente y de los desarrollos constitucionales del país, dando por descontada la existencia de la delincuencia política -a su modo contemplada en la misma Constitución-, lo que todavía le presta apoyo a la consagración de un régimen menos severo para el delito político son los ideales que encarnen los rebeldes, no así el recurso constante a la violencia que los caracteriza. Por lo demás, la tendencia que se observa en el mundo es la de no amparar bajo el concepto del delito político las conductas violentas*". En esta ocasión se consideró que el legislador había excedido el concepto de delito político, pues había incluido conductas de una violencia excesiva e injustificada, razón por la que declaró inexecutable una interpretación excesivamente amplia del concepto delito político.

Otro tanto ocurre con los delitos conexos, para cuya determinación se ha entendido que deben tenerse en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, tal y como ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto manifestó la ya citada Sentencia C-695 de 2002 "*[c]uando el constituyente determina el ámbito de aplicación de la amnistía y del indulto, lo circunscribe a los delitos políticos por oposición a los delitos comunes. No obstante, guarda silencio en relación con los delitos conexos. De este modo, si se tiene en cuenta que, como se lo expuso, al legislador le asiste una amplia capacidad de configuración normativa siempre que se ejerza dentro de los límites constitucionales, es claro que de esa capacidad hace parte la posibilidad de extender tales beneficios a los delitos conexos con los delitos políticos. No obstante, se trata de una facultad que, como cualquier otra, también está sometida a límites superiores, fundamentalmente los criterios de razonabilidad e igualdad. De acuerdo con estos criterios, el legislador no puede extender arbitrariamente esos beneficios a conductas ajenas a su naturaleza, ni tampoco realizar inclusiones o exclusiones que comporten un tratamiento diferenciado injustificado*". Posición expresamente reiterada en la Sentencia C-577 de 2014, cuando se refirió a la conexidad de ciertas conductas al delito político para efectos de la concesión de amnistías e indultos.

Siendo este el marco constitucional, es necesario hacer una breve referencia a los parámetros constitucionales que existen respecto de cada una de estas conductas.

DELITO DE SECUESTRO

Lo primero que debe decirse es que actualmente el delito de secuestro NO puede ser objeto de amnistía ni indulto.

En este sentido, la situación en que se encuentra el secuestro es acorde con los parámetros internacionales existentes⁴ y con la libertad, como bien constitucional protegido por nuestro orden jurídico.

Valga resaltar que, como común denominador, se tiene que el secuestro debe ser considerado como un delito común e, incluso, el artículo 11 de la Convención contra el Terrorismo -Ley 1108 de 2006- expresamente consagra la prohibición de considerarlo como delito político o delito conexo al delito político.

Criterios que están en armonía con otros valores de la Constitución, tal y como recordó la reciente Sentencia C-007 de 2018 al estudiar el artículo 23 de la Ley 1820 de 2017, referente a las conductas excluidas de amnistía e indulto. Al respecto consagró "*[e]n el caso objeto de estudio, la Sala considera importante indicar que las leves diferencias que se observan en la Ley 1820 de 2016 al hablar del móvil del delito político no implican un desconocimiento de la Constitución, por dos razones. (...) En el artículo 23, ibídem, esta norma sirve de criterio orientador a los jueces de la JEP quienes, en el escenario judicial, podrán utilizar el criterio, manteniendo presente la obligación de no beneficiar delitos comunes en las amnistías e indultos a su cargo*".

Por estas razones se concluye que respecto del delito del secuestro, el proyecto de Acto Legislativo:

i. Es coherente con los parámetros derivados de tratados internacionales vigente en nuestro orden jurídico, en el sentido de entender el delito de secuestro como un delito común. ii. Consagra, con rango constitucional, un contenido que se ha encontrado como determinante en los límites del legislador para el reconocimiento de los delitos políticos y los conexos a ellos.

DELITOS RELACIONADOS CON LA FABRICACIÓN, TRÁFICO Y PORTE DE ESTUPEFACIENTES

La propuesta que incluye el Proyecto de Acto Legislativo se ajusta a los lineamientos mostrados en la jurisprudencia constitucional, así como a los objetivos planteados en la política para combatir el fenómeno del narcotráfico, por parte del Estado colombiano.

En efecto, en un primer momento, la Corte Constitucional en Sentencia C-689 de 2002 consagró que la tipificación de delitos relacionados con el narcotráfico no solo protege bienes jurídicos como la seguridad pública y el orden económico y social, sino que además, busca preservar la salud pública y el cuidado integral de la salud personal y de la comunidad.

Así, el Estado colombiano tiene que emprender todas las acciones jurídicas y políticas en aras de proteger a la salud pública ante vulneraciones a raíz de conductas que tengan relación con el narcotráfico. Dicho compromiso, viene dado, asimismo, por disposiciones internacionales que ha ratificado Colombia.

Precisamente, la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, ratificada por la Ley 67 de 1993, dispone, en su artículo 2º, que *"en el cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído en virtud de la presente Convención, las Partes adoptarán las medidas necesarias, comprendidas las de orden legislativo y administrativo, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos"*.

En adición, el numeral 2 del artículo 3º consagra lo siguiente: *"[a] reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971"*.

A raíz de lo anterior, el Estado colombiano ha tipificado ciertas conductas que guardan relación con el fenómeno del narcotráfico. En efecto, el Código Penal, Ley 599 de 2000, tipifica, entre otras, las siguientes: Conservación o financiación de plantaciones (artículo 375), tráfico o porte de estupefacientes (artículo 376), destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377), estímulo al uso ilícito (artículo 378), Suministro o formulación ilegal (artículo 379), Suministro o formulación ilegal de deportistas (artículo 380), Suministro a menos (artículo 381), Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos (artículo 382), Porte de Sustancias (artículo 383), entre otros.

No obstante, dadas las anteriores tipificaciones de conductas penales, es menester que el Estado colombiano continúe con la implementación de políticas normativas en aras de cerrar posibilidades o puertas que animen un tratamiento benévolo con estos delitos.

Precisamente, el presente Proyecto de Acto Legislativo busca que las personas naturales que se dedican a las actividades relacionadas con la fabricación, el tráfico o porte de estupefacientes (narcotráfico) no sean beneficiados con amnistías e indultos, ni se entienda que estas conductas son conexas al delito político. Con esto se protegen valores constitucionales como la seguridad, el orden social y económico y, principalmente, la salud pública y el cuidado integral de la salud de las personas y de la comunidad.

Por esto resulta, no solo coherente desde la perspectiva constitucional, sino conveniente desde una perspectiva política que las conductas relacionadas con la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes puedan ser investigadas, juzgadas y sancionadas por quienes integran el sistema judicial colombiano.

Una posición distinta, sería claudicar ante quienes no dudaron en realizar una conducta que destruye de muy diversas formas los cimientos de nuestra sociedad, con el objeto de financiar las actividades también delictivas, aunque realizadas con una motivación altruistas.

En este sentido, vale resaltar que:

i. El Proyecto de Acto Legislativo número 030 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política* resulta en un elemento clave en la política criminal del Estado colombiano, a la vez que envía un mensaje claro de cara a las **futuras negociaciones de paz que entable el Gobierno con grupos subversivos.**

ii. No contradice ningún elemento que pueda entenderse definitorio de nuestro orden constitucional, respecto de la naturaleza de las conductas relacionadas con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes.

Como corolario de la anterior explicación del proyecto, es prudente tener presente que el mismo se refiere a las precisas consecuencias del delito político como fundamento de amnistías o indultos. Contrario sensu, su contenido no afecta otras consecuencias que el delito político tiene en nuestro ordenamiento y que resultan útiles en desarrollo de un eventual proceso de paz, como son la prohibición de extradición y la participación en política, tal y como distinguió la Corte Constitucional en la reciente Sentencia C-577 de 2014.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto obedece fundamentalmente a necesidades jurídicas y técnicas, ya que, trata de colocar límites al desbordado alcance que al delito político y a sus consecuencias -amnistías e indultos- se les ha querido dar.

El objetivo del proyecto es mantener la naturaleza jurídica del delito político y su excepcionalidad. Además, el proyecto trata de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales de Colombia respecto de la persecución penal de ciertos delitos, en particular, del secuestro y las conductas relacionadas con el narcotráfico.

Sobre el secuestro, debe decirse que existen varias normas de nuestro ordenamiento jurídico interno que prohíben aplicar beneficios como la amnistía o el indulto a este delito, como por ejemplo la Ley 40 de 1993, en su art. 14, la Ley 733 de 2002 en su artículo 13, la Ley 1121 de 2006 en el artículo 26 y la Ley 418 de 1997, en su artículo 50.

Sin embargo, se ha abierto una puerta jurídica para que este delito, junto con el narcotráfico, puedan ser considerados conexos a los delitos políticos. En efecto, la Ley 1820 de 2016, la cual, además de considerar como conexos al delito político aquellos que tradicionalmente lo han sido (porte ilegal de armas, utilización de equipos de comunicaciones, entre otros), permite que sean conexas aquellas conductas "dirigidas a facilitar, apoyar, financiar u ocultar el desarrollo de la rebelión", expresión que hace alusión casi de manera directa al narcotráfico y al secuestro, especialmente por el verbo financiar.

Incluso la puerta pretendió dejarse más abierta en el artículo 82 de la Ley Estatutaria de la JEP, en el que se facultaba a esa jurisdicción para decidir discrecionalmente qué delitos serían considerados conexos, **norma que fue modulada por la Corte Constitucional al señalar que "tal facultad debe ejercerse conforme a los criterios de conexidad establecidos en la Ley 1820 de 2016"**.

En materia de exclusiones, esta ley solo prohibió la concesión de indultos y amnistías respecto de los delitos de lesa humanidad, genocidio, algunos delitos sexuales y "la privación grave de la libertad", más no el secuestro de manera directa, dejando un punto de indeterminación alto: ¿la gravedad de la privación de la libertad depende del tiempo que esta dure, del sujeto pasivo, de la víctima, de las secuelas, de las condiciones de privación?

Es innegable que el secuestro ha sido una fuente tradicional de financiamiento de este tipo de grupos, como ellos mismos lo han admitido y como la justicia, tanto ordinaria como transicional, ha demostrado. Teniendo esto en cuenta, debe decirse que desde el punto de vista jurídico, por lo menos a futuro, debe quedar claro que esta conducta no puede ser conexa con el delito político, en especial porque nuestro país debe cumplir con el ordenamiento internacional es este punto.

En efecto, Colombia tiene una serie de obligaciones internacionales respecto del secuestro como un grave delito contra la libertad:

a) La Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo y configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional (Ley 195 de 1995), en su preámbulo, inciso 2, manifiesta que "la Asamblea General de la Organización, en la Resolución 4 del 30 de junio de 1970, condenó enérgicamente los actos de terrorismo y en especial el secuestro de personas y la extorsión conexa con este, los que calificó como graves delitos comunes". Además su artículo 2º dispone: "Para los efectos de esta Convención, se consideran delitos comunes de trascendencia internacional cualquiera que sea su móvil, el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexa con estos delitos".

b) El Estatuto de Roma, en su artículo 7º establece como crimen de lesa humanidad, esto es cuando se cometa como ataque sistemático y generalizado contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque la desaparición forzada de persona, la cual es definida por ese mismo artículo como "la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado".

Como puede observarse, existen tratados internacionales que prohíben entender el secuestro como delito conexo al calificarlo como común y, además, lo elevan a crimen de lesa humanidad cuando se comete de manera sistemática y/o generalizada contra la población civil. De ahí la necesidad que jurídicamente quede claro que este delito no puede ser conexo con el político, en especial cuando haya sido fuente de financiación de este.

En otras palabras, es deber del Congreso articular y hacer coherente nuestro ordenamiento jurídico interno, con aquellas obligaciones emanadas de las estructuras del derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Consideraciones similares pueden hacerse sobre el delito de narcotráfico y las conductas relacionadas con éste. Por un lado, se ha interpretado que el narcotráfico es una fuente de financiación de los delitos políticos y por lo tanto, pueden ser conexos, pero por otro, existen una gran cantidad de obligaciones internacionales sobre la efectiva judicialización de este delito.

En efecto, dentro de las normas más importantes, aplicables a Colombia, tenemos las siguientes:

a) La Convención Única de Estupefacientes (1961) aprobada mediante la Ley 13 de 1974, la que en su artículo 36 establece que "A reserva de lo dispuesto por su Constitución, cada una de las Partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho de cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes, no conformes a las disposiciones de esta Convención o cualesquiera otros actos que en opinión de la Parte puedan efectuarse en infracción de las disposiciones de la presente Convención, se consideren como delitos si se cometen intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad."

b) La Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1971), aprobada mediante la Ley 43 de 1980, dispone en su artículo 22 a) lo siguiente: "A reserva de lo dispuesto en su Constitución, cada una de las Partes considerará como delito, si se comete intencionalmente, todo acto contrario a cualquier ley o reglamento que se adopte en cumplimiento de las obligaciones impuestas por este Convenio y dispondrá lo necesario para que los delitos graves sean sancionados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad".

c) La Convención de Viena de 1988 aprobada mediante la Ley 67 de 1993, en el literal A del párrafo 4° del artículo 3° impone la obligación de aplicar "sanciones proporcionadas a la gravedad de esos delitos, tales como la pena de prisión u otras formas de privación de libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso". Y a su vez el párrafo 11 del mismo artículo menciona la obligación según la cual "esos delitos han de ser enjuiciados y sancionados".

Desde luego, al no ser estas convenciones internacionales sobre derechos humanos, dejan una amplia discrecionalidad a los Estados parte para su regulación, ya que como dicen los mismos instrumentos *"Ninguna de las disposiciones del presente artículo afectará al principio de que los delitos a que se refiere han de ser definidos, perseguidos y sancionados de conformidad con la legislación nacional de cada Parte"*. Sin embargo, en ningún caso, pueden entenderse que esta libertad de configuración puede implicar la no sanción de estos delitos.

De nuevo, entonces, estamos frente a la necesidad de que el legislador debe articular las normas internas con las obligaciones internacionales.

Adicionalmente a lo expuesto, debe mencionarse un punto sumamente relevante y que tiene que ver con la naturaleza jurídica del delito político en nuestro país. La Constitución de 1991, si bien no define explícitamente el delito político, si lo hace frente a sus consecuencias. Así, continuando con la tradición de la Constitución de 1886, elevó a rango constitucional el tratamiento "privilegiado" o "benévolo" de los delitos políticos, delegando al Congreso de la República regular cuales tipos penales tendrían tal calidad. Ese tratamiento benévolo consiste, principalmente, en ser indultables, amnistiables, no proceder la extradición contra sus autores y no generar antecedentes que impidan el acceso a cargos de elección popular.

En distintas oportunidades la Corte Constitucional ha establecido que los delitos políticos son únicamente aquellos que están señalados dentro del Título XVIII del Código Penal (Delitos contra el régimen legal y constitucional), concretamente, rebelión, sedición y asonada; más, aquellos delitos que resulten conexos a la comisión de los delitos políticos. Así las cosas, el punto está regido bajo tres criterios jurídicos:

a) Los delitos de rebelión, sedición y asonada, se consideran políticos y por ende tienen el tratamiento "benévolo" ya descrito.

b) Los demás delitos del Código Penal, denominados genéricamente como "delitos comunes", no pueden, en principio, tener dicho tratamiento "benévolo".

c) De modo excepcional, un "delito común" puede tener este tratamiento "benévolo", cuando se comete de forma conexas a los delitos de rebelión, sedición y asonada.

El tratamiento privilegiado de los delitos políticos, ha dicho la Corte Constitucional (C-695 de 2002), se justifica en la medida en que se trata de conductas "[e]n consideración a los fines altruistas de mejoramiento social que subyacen a él". Es decir, se justifica la benevolencia del Estado por el fin perseguido, el que en teoría, por lo menos, debería ser el mejoramiento social, aunque con medios claramente equivocados, como el uso de la violencia.

Si esto es así, debe ponerse un límite a los delitos conexos, en tanto aquellos que no tiendan a este fin altruista o que no se justifiquen teleológicamente respecto de él, no deben ser conexos con los delitos políticos. En otras palabras, viola el principio constitucional de proporcionalidad el darle un tratamiento privilegiado aquellos delitos que no buscaban un bienestar social, sino que además abiertamente están dirigidos a dañar a la sociedad en general de forma intensa.

No tengo que recordarle a este Honorable Congreso el alto nivel de dañosidad social que el secuestro y la extorsión han causado al país.

Se trata entonces de volver a la esencia, de recuperar la naturaleza jurídica del delito político. No puede perderse de vista que tanto el secuestro como el narcotráfico han sido delitos que tradicionalmente se han excluido del beneficio de la conexidad con delitos políticos y no puede permitirse que ahora estos delitos sean entendidos como medios para fines altruistas, sin importar su dañosidad intrínseca.

Por otro lado, deben establecerse algunos puntos mínimos para una posible negociación con otros grupos armados, en caso de que se den los supuestos para ellos.

Teniendo en cuenta los argumentos jurídicos mencionados, estos mínimos vienen del ordenamiento internacional, el cual debe armonizarse con nuestra propia normatividad.

La razón de estas limitaciones y obligaciones en el orden internacional es muy clara: el fin no justifica los medios. Así, la existencia de un delito político no puede justificar delitos que afectan tan gravemente a nuestro país, a nuestros niños, como sucede con el narcotráfico y el secuestro.

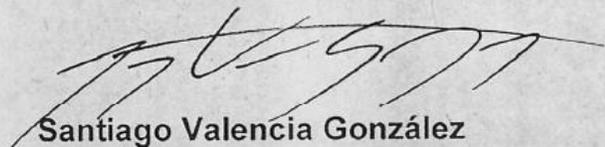
Además, debe enviarse un mensaje social en los mismos términos. El narcotráfico ha ordenado y financiado el homicidio de miles de colombianos honestos que se han opuesto a sus designios: periodistas, miembros de la policía nacional, jueces, candidatos presidenciales, Ministros de Estado; fue fundamental en el nacimiento y auge del paramilitarismo; y es a la vez un problema de seguridad nacional y de salud pública. Ningún supuesto fin "altruista" puede justificar el inmenso daño social, ambiental, económico y político que este delito le ha causado a Colombia a lo largo de cuatro décadas.

Lo mismo sucede con el secuestro, que ha atormentado durante décadas a colombianos de todas las clases sociales y qué, como se dijo, constituye un delito de lesa humanidad en el contexto colombiano, por su sistematicidad. Constituye una afrenta a las víctimas la sola posibilidad de que un delito atroz como este sea considerado conexas, y por tanto, objeto de amnistía e indulto.

4. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones y de acuerdo con los requisitos establecidos en Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito muy atentamente a los señores miembros de la Honorable Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 030 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona un inciso y un parágrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política*, en los términos aprobados en la Comisión Primera del Senado.

De los Honorables Congressistas,



Santiago Valencia González
Senador

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,


EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario,


GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 030 DE 2018 SENADO, 072 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Adiciónese un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

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

(...)

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

En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Parágrafo. Las disposiciones consagradas en el segundo inciso, en ningún caso afectaran o modificaran las disposiciones de Acuerdos de Paz celebrados con anterioridad a la expedición del presente acto Legislativo.

ARTÍCULO 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 030 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, como consta en la sesión del día 28 de noviembre de 2018, Acta número 30.

PONENTE:


SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ
H. Senador de la República

Presidente,


S. EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario General,


GUILLERMO LEON GIRALDO GIL