



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 1091

Bogotá, D. C., miércoles, 5 de diciembre de 2018

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2018 SENADO

por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto:* Declarar el Centro Geográfico de Colombia ubicado en el sector del Alto de Menegüa, Municipio de Puerto López, departamento del Meta, como Patrimonio Cultural de la Nación.

Artículo 2°. *Autorización presupuestal.* Autorícese y exórtese al Gobierno nacional, departamental y municipal para destinar las apropiaciones presupuestales tendientes a:

- a) Fortalecer las actividades Culturales en el Centro Geográfico de Colombia para fomentar el sentido de pertenencia de la cultura llanera.
- b) Promocionar el Centro Geográfico de Colombia como patrimonio Cultural de la Nación para garantizar su reconocimiento a nivel nacional y poder dinamizar el turismo en la región.
- c) Garantizar la integridad cultural, ambiental y arquitectónica del Centro Geográfico de Colombia.
- d) Las demás que se consideren necesarias para proteger y promover el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Nacional de nuestro país.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

JONATAN TAMAYO PÉREZ
SENADOR PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Según la Ley 1185 de 2008, el patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

Históricamente, el Centro Geográfico de Colombia se encontraba ubicado en el municipio de Mariquita-Tolima, sin embargo, en el año 1962, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi determinó que al promediar la latitud y la longitud de Colombia, el Alto de Menegüa del Municipio de Puerto López, se encontraba en un punto equidistante, convirtiéndose en el Centro Geográfico de nuestro país.

El Alto de Menegüa es uno de los puntos más elevados de la Serranía del Municipio de Puerto López-Meta, cuya formación y elevación lo posicionaron a lo largo de la historia como el mirador natural representativo de la región del río Meta, que sirve para contemplar los fantásticos paisajes de la llanura, en donde el cielo se confunde con la tierra plana y el sol con sus arreboles despierta majestuoso por el oriente, para sucumbir sonrojando el atardecer allá en la lejanía de la cordillera.

El majestuoso río Meta que atraviesa el departamento, se puede divisar desde la mitad de Colombia, engalanando la vista desde el Alto de Menegüa y reviviendo la lírica de Eduardo Carranza que en su poema denominado “Llano Llanero” resalta:

Aquí está la llanura. Y en la palma de su mano esta la línea de la suerte de mi patria.

Esa línea es azul y se llama río Meta.

la Luna Roja y las estrellas infinitas que adornan las noches del llano, son testigos de la magia que conserva el ombligo de nuestra patria, tanto así que fue el Centro Geográfico el lugar de inspiración del reconocido compositor colombiano Jorge Villamil Cordobez (q. e. p. d.) para componer la reconocida canción “Luna Roja”.

La silente oscuridad de la llanura propicia el protagonismo de las constelaciones que canalizan su energía hacia el centro de nuestro país, así como los rayos de sol que perpendicularmente caen sobre el Obelisco en época de solsticio y equinoccio, los cuales son reconocidos como instrumentos de limpieza espiritual.

El Obelisco, es una escultura elaborada por el artista Miguel Roa Iregui, inaugurada el 1° de julio de 1993, ubicada en el Alto de Menegüa como representación del Centro Geográfico de Colombia, cuya estructura refleja cuatro caras trapezoidales iguales, ligeramente convergentes, rematado superiormente en una pequeña pirámide.

Las cuatro caras del Obelisco simbolizan la cultura, la economía, la historia, la ubicación Geográfica, y en general la idiosincrasia de la Región Llanera, que junto a la riqueza paisajística hacen del Alto de Menegüa, Patrimonio Ecológico, Cultural y Turístico que debería reconocerse formalmente por el Estado colombiano, como muestra de la importancia invaluable de la Orinoquia y su pueblo.

Hay que tener en cuenta que el Obelisco del Alto de Menegüa, es reconocido como una de las esculturas contemporáneas en forma de obelisco más importantes del Mundo, debido a que representa la mitad geográfica del país, refleja la idiosincrasia llanera y simboliza la conexión con nuestras deidades celestiales.

Para los Portolopenses, el Obelisco es sinónimo de identidad, es un motivo para alimentar el sentido de pertenencia, y a lo largo de los años

se ha convertido en el principal atractivo turístico para el desarrollo de la economía local.

Es necesario que nuestra identidad llanera y natural sea confirmada y que el Centro Geográfico de Colombia sea reconocido de acuerdo a su infinito valor.

MARCO JURÍDICO

En Colombia, tanto la legislación interna, como la Constitución y el Bloque de Constitucionalidad, han propendido por la protección del Patrimonio Cultural, en ese sentido se han desarrollado y adoptado las siguientes normas:

Normas Internacionales:

Convención de la Unesco, París (Francia), del 17 de octubre de 2003, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

Normas Constitucionales:

En cuanto a la normatividad nacional, desde la Constitución Política de 1991 se reconoce en los artículos 70, 71, 72, y 95 numeral 8, en los cuales se hace referencia al deber del Estado de proteger el Patrimonio Cultural de la Nación.

Leyes, Decretos y Resoluciones:

Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Dentro de la cual se prioriza el fomento a la cultura en estos territorios.

Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura, define el patrimonio cultural de la Nación, constituido por bienes y valores culturales expresión de la nacionalidad colombiana, como las tradiciones, costumbres, hábitos etc.

Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, y se dictan otras disposiciones. En la cual el Ministerio de Cultura emite procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del patrimonio.

Decreto número 2941 de 2009, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial. El cual define el régimen especial de protección a la cultura nacional.

Resolución número 168 de 2005, por la cual se establecen los criterios, competencias, requisitos y procedimientos para evaluar y declarar un bien inmaterial como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congresistas,



JONATAN TAMAYO PÉREZ
VICEPRESIDENTE COMISIÓN SEXTA.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 4 del mes de diciembre del año 2018 se radicó en este Despacho el proyecto de ley ... con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: honorable Senador *Jonatan Tamayo Pérez*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 4 de diciembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 216 de 2018 Senado, *por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como patrimonio cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del

Senado de la República por el honorable Senador *Jonatan Tamayo Pérez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 4 de diciembre de 2018

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

**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. <i>Corresponde al Congreso hacer las leyes.</i> 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. <u>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.</u> 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. <i>Corresponde al Congreso hacer las leyes.</i> 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. <u>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.</u> <u>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.</u> 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:

TEXTRO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 030 DE 2018, 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.

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 conexas 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 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 incurr 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.(...)Entodo 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 conexas, 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 existentes¹ 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 con- tenido 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

¹ Al respecto, resulta conducente mencionar las exigencias que respecto del delito del secuestro existen en el orden internacional vinculante en nuestro Estado:

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 el secuestro de personas es un delito común grave, por su parte, el artículo segundo, de este mismo tratado, reconoce que el secuestro se considera un delito común de trascendencia internacional, por lo tanto, se excluye su naturaleza de delito político o conexo.

La Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (Ley 837 de 2003), en el preámbulo, inciso 4°, manifiesta que toda persona que cometa el delito de toma de rehenes deberá ser sujeta a juicio o a extradición, con lo cual afirma su naturaleza y tratamiento de delito común, por su parte, el artículo 8°, inciso primero del mismo tratado, establece que el Estado, que no conceda la extradición por dicho delito, “estará obligado a someter el caso a las autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, sin excepción alguna”, y al final del inciso, destaca que las autoridades “tomaran decisión con respecto al delito en las mismas condiciones que las aplicables a los delitos comunes de carácter grave de acuerdo con el derecho de tal Estado”. De lo anterior, se concluye que es un delito común, no considerado de naturaleza especial alguna.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo (Ley 1108 de 2006), en

su artículo 2°, considera como delito, la toma de rehenes, a los fines de dicho tratado, y en relación con su naturaleza, el artículo 11, prevé que “ninguno de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2° se considera como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos. En consecuencia, una solicitud de extradición o de asistencia jurídica mutua no podrá denegarse por la sola razón de que se relaciona con un delito político o con un delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos”.

De acuerdo con el Derecho Internacional los crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, no son amnistiables, y son imprescriptibles, de acuerdo con lo anterior:

En el Estatuto de Roma, la conducta individual de secuestro puede ser cometida como Crimen de Guerra, cuando se cometa “como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes”, tal como lo señala el artículo 8°, numeral 1. La conducta individual secuestro se encuentra estipulada en el numeral 2, literal a) numeral VIII), del Estatuto de Roma como toma de rehenes.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional, también prevé el secuestro como modalidad del Crimen de Lesa Humanidad, cuando se lleva a cabo la conducta de “des- aparición forzada de personas”, tal como lo establece el artículo 7°, numeral 2, literal i), del Estatuto de Roma. Siempre y cuando se cometa como parte de un ataque sistemático o generalizado en contra de la población civil y con conocimiento de dicho ataque.

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 conexas 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 conexas 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 conexas 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 conexa 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.

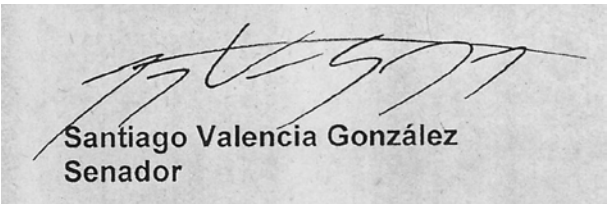
Además, debe enviarse un mensaje social en los mismos términos. El narcotráfico ha ordenado y financiado el homicidio de miles de colombianos honestos que se han opuesto a sus designios: periodistas, miembros de la policía nacional, jueces, candidatos presidenciales, Ministros de Estado; fue fundamental 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 conexo, 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 párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política*, en los términos aprobados en la Comisión Primera del Senado.

De los Honorables Congresistas,



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 1º. 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 2º. 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 LEÓN GIRALDO GIL

INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 82 DE 2018 SENADO

por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.

Bogotá, D. C., 4 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 ley número 82 de 2018 Senado, por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.

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, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, *por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.*

1. CONTEXTO LEGISLATIVO DEL PROYECTO Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

El proyecto de ley fue radicado el pasado 8 de agosto en la Secretaría General del Senado, por la Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 584 de 2018. El proyecto fue remitido a la Comisión Primera de Senado para el

estudio correspondiente de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El 17 de agosto de 2018, la Comisión Primera de Senado recibió el expediente del Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, *por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.* La Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Acta MD-05, del 4 de septiembre del 2018, designó como ponentes para primer debate a los honorables Senadores Santiago Valencia (Coordinador), Roosevelt Rodríguez, Juan Carlos García, Julián Gallo, Alexander López, Carlos Guevara, Gustavo Petro, Germán Varón, Fabio Amín y Angélica Lozano, lo cual fue notificado mediante oficio el día 5 de septiembre de 2018.

Luego de radicada la ponencia el 19 septiembre del año en curso, el pasado miércoles 7 de noviembre en la sesión de comisión primera de Senado, tras un nutrido debate y ser votada favorablemente una proposición que modificaba el artículo primero, se aprobó el Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, *por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.*

En sesión de la Comisión Primera de Senado el día 7 de noviembre de los corrientes fuimos designados ponentes para segundo debate del Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, *por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.*

Proyecto original: **Gaceta del Congreso** número 584/1.

Ponencia Primer Debate: **Gaceta del Congreso** número 733 de 2018.

2. CONTENIDO DEL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE

Artículo	Modificación incorporada a la Ley 1882 de 2018
Artículo 1°	El artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 quedará así: Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007. Parágrafo 7°. Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará circulares de pliegos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las circulares de pliegos tipo establecerán las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, que deberán incluirse en los procesos de contratación estatal, teniendo en cuenta la naturaleza, tipología y cuantía de los contratos. En la adopción de las circulares de pliegos tipo, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía y especialidad de la contratación. Si una circular de pliegos tipo expedida por Colombia Compra Eficiente no es aplicable a un proceso de selección en particular, por la especificidad o la particularidad del mismo, la Entidad Estatal debe justificar en los documentos del proceso el motivo por el cual debe alejarse de la buena práctica reconocida. Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma para elaborar las circulares de pliegos tipo de acuerdo con la modalidad de selección, el valor económico de los bienes, obras y servicios contratados por las Entidades Estatales y establecerá el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de las circulares de pliegos tipo que expida.
Artículo 2°	La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley pretende modificar el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, en el entendido que pretende ir más allá de lo alcanzado por esta ley, la cual había consagrado la adopción de documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, y consultoría en ingeniería para obras.

En este sentido el objeto del presente proyecto de ley, consiste en que circulares de pliegos tipo sean un referente obligatorio en la elaboración de los pliegos de condiciones se apliquen **en todos los procesos de selección mediante licitación pública que deban surtirse para la celebración de toda clase de contratos estatales**, y no solo los que tengan que ver con infraestructura.

Igualmente, tras la discusión en comisión primera de senado se modificó la extensión imperativa de la obligatoriedad de las *circulares de pliegos tipo* para toda la estructura del Estado, y se especificó puntualmente, que las mismas serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Así las cosas, el proyecto pretende garantizar que el contrato estatal pueda ser utilizado racionalmente como instrumento de ejecución de los recursos públicos, para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

El proyecto de ley consagra dos artículos, el primero contiene la modificación concreta al artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, en el que se pretende que la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente adopte circulares de pliegos tipo para los pliegos de condiciones de todo proceso de selección que mediante licitación pública deba adelantarse por cualquier entidad sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Igualmente, este artículo comprende que será Colombia Compra Eficiente quien adoptará de manera general y con alcance obligatorio, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, que deberán incluirse en los procesos de contratación estatal, teniendo en cuenta la naturaleza, tipología y cuantía de los contratos.

Finalmente, y lo más importante Colombia Compra Eficiente deberá tener en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía y especialidad de la contratación en la elaboración de las circulares tipo, para de este modo, no imponer obligaciones o circunstancias imposibles a municipios de 5 o 6 categoría por

tratar de igualarlos a los municipios capitales de departamento.

El segundo artículo, consagra la vigencia.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Este proyecto de ley responde a una necesidad que clama la sociedad colombiana, e incluso las propias entidades públicas, ya que continúa siendo un grave problema los vacíos y lagunas que tiene la regulación legal en materia de contratación estatal.

Para nadie es un secreto, que precisamente mediante la contratación estatal se han producido los más grandes y penosos escándalos de las administraciones municipales, departamentales y nacionales, y se han lamentado hechos como los carruseles de contratación, o los carteles y grupos especializados que siempre resultaban ganadores en las licitaciones.

Es momento entonces, de implementar los documentos tipo con el fin de garantizar la uniformidad dentro de la universalidad de la contratación estatal, permitiendo no solo seguridad jurídica dentro de las reglas de la ética y la moralidad administrativa, sino de una lucha y una posición frontal contra la corrupción que se está presentando en nuestro país.

Igualmente, es la metodología ideal para evitar la manipulación o el direccionamiento específico de los pliegos de condiciones a un proponente en particular. A su vez, permite facilitar el control fiscal y disciplinario respecto de los funcionarios, y resulta en un mejoramiento en los procesos de selección, garantizando el uso eficiente del erario.

Debemos recordar también que este proyecto de ley, resulta del conjunto de propuestas presentadas por el entonces candidato y hoy Presidente de la República, doctor Iván Duque, quien incluso en su mismo discurso de posesión el pasado 7 de agosto anunció el paquete legislativo para tomar medidas frente a la corrupción, y concretamente respecto a este proyecto manifestó lo siguiente: “*Vamos a promover los pliegos tipo en todos los contratos de las entidades estatales*”.

Resulta pertinente afirmar, que los documentos tipo conllevan una serie de beneficios como: la reducción en el tiempo que requieren las entidades estatales en la elaboración de los documentos del proceso licitatorio, permitiendo a los proponentes conocer las condiciones generales de forma anticipada y las condiciones que deben cumplir, y tal vez lo más importante es que contribuyen a la transparencia en los procesos de contratación, debido a que tienen cláusulas diseñadas para incentivar la libre competencia y participación de la mayor cantidad posible de proponentes en los procesos licitatorios¹.

¹ <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/pliegos-tipo>

La Corte Constitucional en Sentencia C-713 de 2009 ha manifestado que *“El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos “instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado”*.

Entonces como congresistas tenemos el mandato otorgado, en el artículo 150 de la Carta, para dictar no solo un estatuto general de contratación de la administración pública, sino de determinar todo este tipo de medidas que permitan propender por el logro de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho, toda vez que para el cumplimiento de los fines el Estado debe aprovisionarse de bienes y servicios mediante la contratación. En este orden de ideas, es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de los altos objetivos del Estado, y la figura de los documentos tipo le impondrá un sello de transparencia evitando los riesgos de corrupción.

5. CONTEXTO COMPARADO

Esta clase de documentos tipo no son nuevos a la luz del Derecho Comparado. Son varios los países y los organismos multilaterales que los utilizan para sus procesos de contratación, un ejemplo de ellos son los denominados “Documentos Estándar de Licitación Pública Internacional” que han

establecido el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Estos Documentos Estándar deben ser usados por todos los países en las licitaciones públicas, para los proyectos que sean financiados total o parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BIRF).

Igualmente, países como Nueva Zelanda desarrollaron un conjunto de términos y condiciones estándar para los contratos que amparan compras gubernamentales rutinarias. Estas condiciones reciben el nombre de “Contratos Gubernamentales Modelo (CGM)”, formando parte del programa de reforma de contratación, con el fin de crear un conjunto de condiciones para los contratos de productos y servicios comunes estándar, sencillo y comprensible para ser utilizado por todos los departamentos de servicios públicos y servicios del Estado².

A su vez, países como México, Costa Rica, Perú y República Dominicana entre otros, además de consagrar Documentos Estándar de Licitación Pública, sancionan severamente incluso con la nulidad del procedimiento de selección, la inobservancia de dichos documentos tipo.

6. PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE SENADO

Durante el día miércoles 7 de noviembre en la sesión de comisión primera de Senado, se llevó a cabo el primer debate de este proyecto de ley, durante la discusión del mismo se presentó una proposición que fue avalada por los ponentes y votada con 14 votos a favor y 0 en contra.

De esta forma se concertó la aprobación del articulado, se votó título y pregunta y se resolvió continuar su trámite, ahora para segundo debate en la plenaria del Senado de la República.

² OCDE (2018) Estudios del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando compra-Net de manera incluyente, Estudios de la OCDE Sobre Gobernanza Pública, Editions OCDE, París.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO
Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 quedará así: Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007. Parágrafo 7°. Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará circulares de pliegos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.	Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 quedará así: Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007. Parágrafo 7°. <u>La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente</u> o quien haga sus veces, adoptará <u>documentos tipo circulares de condiciones</u> tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO
Las circulares de pliegos tipo establecerán las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, que deberán incluirse en los procesos de contratación estatal, teniendo en cuenta la naturaleza, tipología y cuantía de los contratos. En la adopción de las circulares de pliegos tipo, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía y especialidad de la contratación. Si una circular de pliegos tipo expedida por Colombia Compra Eficiente no es aplicable a un proceso de selección en particular, por la especificidad o la particularidad del mismo, la Entidad Estatal debe justificar en los documentos del proceso el motivo por el cual debe alejarse de la buena práctica reconocida. Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma para elaborar las circulares de pliegos tipo de acuerdo con la modalidad de selección, el valor económico de los bienes, obras y servicios contratados por las Entidades Estatales y establecerá el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de las circulares de pliegos tipo que expida.	Dentro de estos documentos tipo circulares de condiciones, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública; las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, que deberán incluirse en los procesos de contratación estatal, teniendo en cuenta la naturaleza, tipología y cuantía de los contratos. En la adopción de los documentos tipos las circulares de condiciones tipo, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, <u>la naturaleza</u> y especialidad de la contratación. Si una circular de pliegos tipo expedida por Colombia Compra Eficiente no es aplicable a un proceso de selección en particular, por la especificidad o la particularidad del mismo, la Entidad Estatal debe justificar en los documentos del proceso el motivo por el cual debe alejarse de la buena práctica reconocida. <u>La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer</u> establecerá el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida. <u>En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente.</u>
Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

8. Conclusión

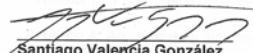
El proyecto presentado por el Gobierno nacional, pretende exclusivamente la posibilidad de elaborar pliegos tipo, que permitan certificar de cierto modo transparencia en todo proceso de selección que se adelante mediante licitación pública, partiendo de condiciones objetivas y reduciendo a su máxima expresión el direccionamiento arbitrario y negligente, que generalmente se presenta en la elección de los contratistas.

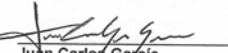
9. Proposición

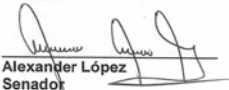
Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Plenaria del Senado, dar segundo debate al Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, *por la cual modifica el artículo 4º de la Ley 1882 de 2018*, con el texto propuesto.

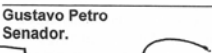
Los Honorables Senadores:

Los Honorables Senadores:

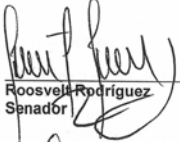

Santiago Valencia González
Senador (Coordinador Ponente)

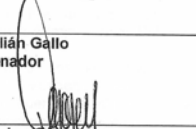

Juan Carlos García
Senador

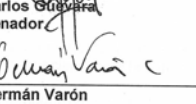

Alexander López
Senador

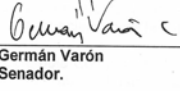

Gustavo Petro
Senador.


Fabio Amin
Senador


Roosevelt Rodríguez
Senador


Julián Gallo
Senador


Carlos Guevara
Senador.


Germán Varón
Senador.


Angélica Lozano
Senadora

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2018
SENADO

por la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 quedará así:

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.

Parágrafo 7°. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública:

En la adopción de los documentos tipos, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, la naturaleza y especialidad de la contratación.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente.

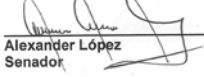
Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

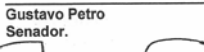
Cordialmente,

Cordialmente,

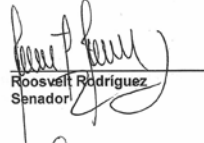

Santiago Valencia González
Senador (Coordinador Ponente)

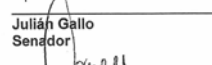

Juan Carlos García
Senador


Alexander López
Senador

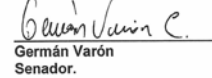

Gustavo Petro
Senador.


Fabio Amin
Senador


Roosevelt Rodríguez
Senador


Julián Gallo
Senador


Carlos Guevara
Senador.


Germán Varón
Senador.


Angélica Lozano
Senadora

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

Presidente,


EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Secretario,


GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

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

PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2018
SENADO

por la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 quedará así:

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007:

Parágrafo 7°. Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará circulares de pliegos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Las circulares de pliegos tipo establecerán las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, que deberán incluirse en los procesos de contratación estatal, teniendo en cuenta la naturaleza, tipología y cuantía de los contratos.

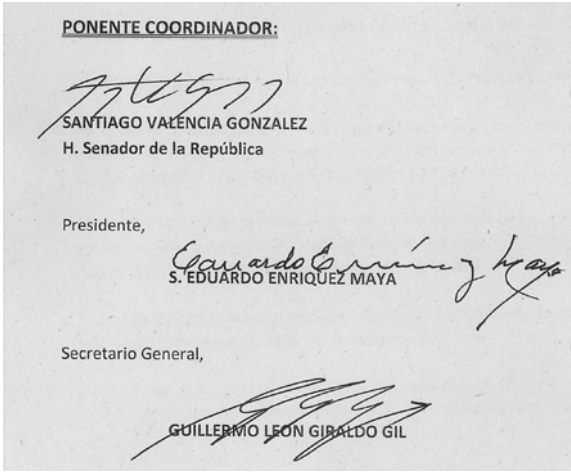
En la adopción de las circulares de pliegos tipo, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía y especialidad de la contratación.

Si una circular de pliegos tipo expedida por Colombia Compra Eficiente no es aplicable a un proceso de selección en particular, por la especificidad o la particularidad del mismo, la Entidad Estatal debe justificar en los documentos del proceso el motivo por el cual debe alejarse de la buena práctica reconocida.

Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma para elaborar las circulares de pliegos tipo de acuerdo con la modalidad de selección, el valor económico de los bienes, obras y servicios contratados por las Entidades Estatales y establecerá el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de las circulares de pliegos tipo que expida.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, por la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, como consta en la sesión del día 7 de noviembre de 2018 correspondiente al Acta número 27.



CONTENIDO	
Gaceta número 1091 - miércoles 5 de diciembre de 2018	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 216 de 2018 senado, por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones.	1
PONENCIAS	
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.	3
Informe de ponencia para segundo debate pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 82 de 2018 senado, por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.	11