**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 072/18 CÁMARA *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN DOS ARTÍCULOS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”***

Honorable Representante

**SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

**Ref.** INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 072/18 CÁMARA *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN DOS ARTÍCULOS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”*

Respetado Señor Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate ante la comisión que usted preside al Proyecto de Acto Legislativo 072 de 2018 Cámara“*por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política”*.

**TRÁMITE DEL PROYECTO**

**Origen:** Gubernamental

**Autores:** Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, y Ministra de Justicia y del Derecho, Gloria María Borrero Restrepo

**Fecha de radicación:** 08 de agosto de 2018

**Publicación:** El Proyecto de Acto Legislativo 072/18 CÁMARA, se publicó en la Gaceta No. 665 de 2018

**CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

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 un 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 ésta 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***” –negrilla ausente en texto original-. 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 inexequible 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*” –negrilla ausente en texto original-. 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 existentes[[1]](#footnote-1) 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*” –negrilla ausente del texto original-.

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

1. Es coherente con los parámetros derivados de tratados internacionales vigentes en nuestro orden jurídico, en el sentido de entender el delito de secuestro como un delito común.
2. 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 072 de 2018 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 2º 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 sólo 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:

1. El proyecto de AL 072 de 2017 resulta 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.
2. 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.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

El proyecto de Acto Legislativo presentado plantea una propuesta que responde al sentir del pueblo colombiano y, además, desarrolla mandatos del orden internacional, por lo que se aprecia como una regulación no sólo pertinente, sino coherente dentro del sistema constitucional colombiano.

Con el exclusivo ánimo de contribuir a estos objetivos, se proponen unas modificaciones al mismo, que pasan a explicarse.

En aras de una mayor coherencia y rigor técnico, los dos artículos originales del proyecto fueron reunidos en un solo artículo. Esto por cuanto, desde una perspectiva de técnica legislativa el mensaje contenido tenía unidad temática y coherencia regulatoria, por lo que esta acción ayuda a la compresión y claridad del contenido del proyecto.

Adicionalmente, se propone que la modificación se entienda realizada al numeral diecisiete (17) del artículo 150 de la Constitución, pues es esta la disposición que consagra la regla general sobre el delito político **para los precisos efectos de la concesión de amnistías e indultos.** En tanto el proyecto 072 Cámara de Representantes adicionaría una excepción a la regla general, considero que, por coherencia y claridad de consagración –en términos de técnica legislativa-, debe proponerse como un segundo inciso a dicho numeral.

Finalmente, atendiendo el tenor de las modificaciones anteriormente enunciadas, propongo que se cambie el título del proyecto de AL, para acoger el tenor de las mismas. En este sentido, el título reflejaría el preciso artículo que debe modificarse en la actual Constitución.

**PROPOSICIÓN**

Con base en las anteriores consideraciones y de acuerdo con los requisitos establecidos en Ley 5ª de 1992, solicito muy atentamente a los señores miembros de la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 072 de 2018 *“Por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política”,* en los términos presentados en las Modificaciones propuestas.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 072 DE 2018 CAMARA**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN INCISO AL NUMERAL 17 DEL ARTÍCULO 150 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

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

Art. 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 2.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de supromulgación.

De los Honorables Congresistas,

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 del 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 “desaparición forzada de personas”, tal como lo establece el art. 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. [↑](#footnote-ref-1)