

Bogotá, D.C. febrero 24 del 2021

Señores
MESA DIRECTIVA
Comisión Segunda
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Ponencia primer debate al Proyecto de Ley No. 291/20S y 503/20C

Respetados,

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada, nos permitimos presentar informe de ponencia para **primer debate** en la Comisión Segunda de la Cámara del Proyecto de Ley No. 291 de 2020 Senado y 503 de 2020 Cámara, "Por medio de la cual se aprueba el «Tratado entre la República de Colombia y la República Popular China sobre el traslado de personas condenadas», suscrito en Beijing, República Popular China, el 31 de julio de 2019".

Cordialmente,



JUAN DAVID VÉLEZ
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Ponente
Representante a la Cámara



NEYLA RUIZ CORREA
Ponente
Representante a la Cámara



JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
Ponente
Representante a la Cámara

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley número No. 291 de 2020 Senado y 503 de 2020 Cámara fue presentado por la señora Ministra de Relaciones Exteriores, CLAUDIA BLUM DE BARBERI, y el viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia y del Derecho, JAVIER AUGUSTO SARMIENTO OLARTE el 12 de agosto de 2020. Para el inicio del trámite correspondiente, se publicó en la Gaceta del Congreso No. 1094 de 2020.

El Proyecto de Ley fue aprobado, sin modificaciones, en primer debate en sesión ordinaria por la Comisión Segunda Constitucional Permanente del H. Senado de la República, el día 11 de noviembre de 2020, y en segundo debate en sesión plenaria no presencial del H. Senado de la República, el día 14 de diciembre de 2020.

Busca 1) aprobar el Tratado entre la República de Colombia y la República Popular China sobre el traslado de personas condenadas y 2) obligar a Colombia al cumplimiento de este a partir de la aprobación y entrada en vigor de esta ley.

El contenido del articulado es el siguiente:

Artículo 1º. Aprueba el Tratado.

Artículo 2º. Establece que el Tratado que se aprueba mediante el artículo anterior, obligará a Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de estos.

Artículo 3º. Señala la entrada en vigor de la ley.

El proyecto fue remitido a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, y el 11 de febrero de 2021 se designó como coordinador ponente al representante Juan David Vélez y como ponentes a los representantes Astrid Sánchez Montes de Oca, Neyla Ruíz Correa y José Vicente Carreño.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y ASPECTOS GENERALES.

El PL No. No. 291 de 2020 Senado y 503 de 2020 Cámara fue justificado y expuesto por su autor de la siguiente manera:

1. **Objeto del Proyecto de Ley:** la iniciativa presentada tiene como fin aprobar el Tratado entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular China, para facilitar la resocialización y rehabilitación de las personas privadas de la libertad que han sido sentenciadas y se encuentran recluidas en establecimientos penitenciarios de esas dos naciones, ofreciéndoles la oportunidad de cumplir sus condenas en su país de nacionalidad, con previa voluntad manifiesta del sentenciado.
2. **Contenido del Proyecto de Ley:** el Proyecto de Ley tiene tres (3) artículos.
3. **Aspectos generales del Proyecto de Ley y justificación:** el proyecto de ley se justifica en la necesidad de ratificar e incorporar al ordenamiento jurídico colombiano el Tratado, toda vez que se busca estrechar lazos de cooperación internacional en materia de ejecución penal entre Estados, a través de la negociación y suscripción de instrumentos internacionales que aseguren el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, contribuyendo a la confianza mutua, a la libre autodeterminación, basándose en el respeto por los principios de soberanía, reciprocidad, igualdad y beneficio mutuo para sus ciudadanos.

Asimismo, el Estado colombiano, busca garantizar el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de sus nacionales, en especial de aquellos condenados y que se encuentran privados de su libertad en el exterior, garantizando la posibilidad de retornar a los colombianos al territorio nacional para cumplir su condena impuesta por las autoridades judiciales chinas, y de igual manera a los ciudadanos de origen chino. Para lo anterior, se buscará verificar las condiciones para el traslado y las disposiciones relacionadas a la continuación de la sentencia.

El Gobierno colombiano viene atendiendo las solicitudes de traslado de nacionales condenados y privados de la libertad en la República Popular China, mediante la vía diplomática y con los criterios establecidos por la Comisión Intersectorial para el Estudio de las Solicitudes de Repatriación de Presos¹, tras la modificación de la sentencia a cargo de las autoridades judiciales de China, cuando se contraviene el mandato constitucional relacionado a la naturaleza de penas, con el fin que el cumplimiento de la condena pueda ser vigilado por la autoridad judicial en Colombia.

¹ Decreto 4328 del 11 de noviembre de 2011 crea la Comisión Intersectorial para el Estudio de las Solicitudes de Repatriación de Presos cuya función es “estudiar y recomendar al Ministro de Justicia y del Derecho sobre la decisión a tomar frente a las solicitudes de repatriación que sean sometidas a su consideración por conducto de la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Justicia y del Derecho, con fundamento en los instrumentos legales y en observancia de los tratados internacionales”.

Desde la creación de dicha Comisión, Colombia ha acordado el traslado de siete (7) connacionales condenados en China². Sin embargo, este trámite presenta demoras por obstáculos jurídicos que impiden el ágil procedimiento.

Con los acercamientos realizados por el Gobierno colombiano, se ha logrado concertar y construir una negociación a través de la suscripción de un instrumento internacional encaminado a:

- I. Agilizar traslado de personas condenadas
- II. Impactar positivamente a cerca de treinta y nueve (39) colombianos que están en detención o procesados, ciento cuarenta (140) colombianos que están condenados y recluidos en sitios penitenciarios de la República Popular China³ y cinco (5) ciudadanos chinos recluidos en sitios penitenciarios de la República de Colombia⁴.
- III. Tener en cuenta las prácticas internas de ambos países, justificando así el traslado.

El principal obstáculo observado se viene encontrando en la autorización del traslado de los connacionales desde China, toda vez que en China las penas eran incompatibles con el ordenamiento jurídico colombiano (prisión perpetua y pena de muerte), lo cual conllevó a realizar encuentros y consultas preliminares de cooperación con el fin de profundizar la cooperación penal internacional bilateral. A finales de 2017 se logró el consenso del texto del Tratado sobre el Traslado de Personas Condenadas, priorizando los casos con razones humanitarias que justifiquen dicho instrumento. El texto acordado fue suscrito el 31 de julio de 2019 por el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Holmes Trujillo, durante la visita oficial que éste realizó junto al señor Presidente de la República de Colombia, Iván Duque, a la República Popular China.

INFORMACIÓN PONENCIA PROYECTO DE LEY TRASLADO DE PERSONAS CONDENAS (CHINA-COLOMBIA)

Ciudadanos colombianos privados de la libertad en la República Popular China		
Ubicación	En detención – procesados	Con condena
China continental	10	56
RAE Hong Kong	29	84
Total	39	140

Ciudadanos chinos privados de la libertad en Colombia		
Ubicación	En detención – procesados	Con condena
Detención domiciliaria	2	
Establecimiento penitenciario		2
Prisión domiciliaria		1
Total	2	3

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho⁵

² Cifras del Ministerio de Justicia y del Derecho, expedidas a solicitud de los ponentes en febrero 24 del 2021.

³ Cifra de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores, a corte de junio 2 del 2020.

⁴ Cifra del INPEC, a corte de julio 21 de 2020.

⁵ Cifras del Ministerio de Justicia y del Derecho, expedidas a solicitud de los ponentes en febrero 24 del 2021.

Ciudadanos colombianos trasladados a Colombia			
Año	No. de traslados	Lugar de condena	Situación jurídica
2015	1	China continental	Condenado
2017	4	1 China continental 3 Hong Kong	1 libertad por autoridad 3 condenados
2018	2	Hong Kong	1 condenado 1 libertad por autoridad
Total	7		
Solicitudes de traslado autorizadas de ciudadanos colombianos condenados en China (Previa recomendación de la Comisión Intersectorial)			
Año	No. de autorizados	Lugar de condena	
2014	1	China continental	
2015	3	1 China continental 2 Hong Kong	
2016	3	Hong Kong	
2017	4	Hong Kong	
2018	3	1 China continental 2 Hong Kong	
2019	5	Hong Kong	
2020	1	Hong Kong	
Total	20		

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho⁶

Este Tratado permitirá contar con una regulación internacional para el traslado de las personas sentenciadas entre Colombia y China, permitiendo esquemas de cooperación judicial en materia de ejecución penal y la construcción de herramientas para favorecer la reinserción de los condenados a sus respectivos núcleos sociales. De igual manera, se especifica que a este se podrán acoger los condenados, previo a su solicitud o consentimiento, habiendo sido informados de las consecuencias y condiciones de su traslado, garantizando así el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

De igual manera, la jurisdicción sobre la condena se mantendrá a cargo del país trasladante, facultado para modificar la pena privativa de la libertad, reafirmada por el país receptor, acorde al debido proceso. También, para el caso colombiano, quedó establecido en el artículo 4° que serán criterios humanitarios para el traslado cuando:

- Exista un estado de salud grave, progresivo e irreversible por enfermedad
- Se tenga discapacidad con deficiencia física o mental grave o completa
- Exista edad avanzada del condenado (desde los 65 años)
- Exista un estado de salud grave, progresivo e irreversible por enfermedad de padres, hijos, cónyuge o compañero permanente.

Lo anterior, permite observar que el Tratado se ajusta a la Constitución colombiana, al basarse en la cooperación judicial internacional en materia de ejecución penal, la soberanía nacional y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

⁶ Cifras del Ministerio de Justicia y del Derecho, expedidas a solicitud de los ponentes en febrero 24 del 2021.

4. **Observaciones del Consejo Superior de Política Criminal:** Acorde a Directiva Presidencial No. 006 del 27 de agosto de 2018, el Consejo Superior de Política Criminal revisó el Proyecto de Ley No. 291 de 2020 Senado y 503 de 2020 Cámara, “*Por medio de la cual se aprueba el «Tratado entre la República de Colombia y la República Popular China sobre el traslado de personas condenadas»*, suscrito en Beijing, República Popular China, el 31 de julio de 2019”, emitiendo el concepto No. 03.2020 indicando que:

“(…) el texto resulta acorde con los criterios señalados en el Acuerdo Modelo sobre el Traslado de Reclusos Extranjeros y recomendaciones sobre el Tratamiento de Reclusos Extranjeros dado en el séptimo Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, en Milán 1985 (...) de acuerdo con la Ley, la jurisprudencia colombiana y los pronunciamientos internacionales de las Naciones Unidas, la iniciativa legislativa a partir de la cual se busca aprobar el tratado sobre traslado de personas condenadas entre la República de Colombia y la República China resulta constitucional y es acorde con las normas legales ya consagradas sobre la materia”⁷.

5. **Contenido del Convenio:** Inicia el Tratado con el Preámbulo, seguido de veintiún (21) artículos⁸, que, en síntesis, estipulan:

El preámbulo reconoce el respeto por los principios de soberanía, reciprocidad, igualdad y beneficio mutuo, así como el interés bilateral en garantizar el bienestar de las personas condenadas, por lo cual se declara objetivo del Tratado fortalecer la cooperación internacional en materia penal y su propósito de rehabilitación social para que los condenados cumplan en su país de nacionalidad la condena.

El artículo 1º aclara los significados más relevantes del Tratado (parte trasladante, parte receptora, persona condenada, sentencia y nacional). El artículo 2º establece que se podrá utilizar la figura de cooperación internacional de Traslado de Personas Condenadas, bajo el compromiso de cumplir el tiempo de condena impuesta en el Estado en el que fue judicializado.

En los artículos 3º, 15º y 19º se encuentran los canales de comunicación establecidos para que se intercambie correspondencia, de manera directa entre Ministerio de Justicia de la República Popular China y el Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia, y en casos dados entre las Cancillerías, como segunda instancia ante cualquier controversia que surta respecto a la interpretación, aplicación o implementación del Tratado. Asimismo, se indica que esas entidades tendrán como función cumplir las obligaciones del Tratado, acorde al procedimiento establecido y el

⁷ Tomado de: <http://www.juandavelez.com/wp-content/uploads/2021/02/03.-CSPC-PL-Sin-radical-traslado-de-personas-condenadas-1.pdf>, revisado en febrero 18 el 2020.

⁸ Los Autores de este Proyecto de Ley explican el contenido de cada uno de los artículos del Tratado, en la exposición de motivos, publicada en la Gaceta 1094 del 13 de octubre del 2020.

idioma oficial que se deberá tener, junto a la traducción al idioma oficial de la otra Nación, o en inglés.

El artículo 4º enumera las condiciones en las que se puede autorizar el traslado, a saber: el condenado es nacional del país receptor, la conducta por la cual se impuso la sentencia es también un delito en el país receptor, la sentencia impuesta no tiene recursos adicional, no tenga otros procesos pendientes en el país donde fue condenado, el ciudadano traslado debe tener al menos un año de condena por cumplir, el condenado manifiesta por escrito su consentimiento de ser trasladado, y que ambas naciones aprueben el traslado.

El artículo 5º indica la facultad potestativa y discrecional que conserva cada Estado para tomar decisión de traslado. El artículo 6º establece como peticionario legítimo a la persona condenada, petición que puede elevar ante cualquiera de las dos naciones, quienes deberán transmitir a la otra dicha solicitud. De igual manera permite que los dos países puedan hacer la solicitud, contando siempre con la voluntad del condenado.

El artículo 7º señala los documentos que deberán ser anexados para la solicitud, el país trasladante: copia certificada de la sentencia, declaración que indique la naturaleza de la pena y el término y fecha de inicio de la misma, declaración de comportamiento del condenado junto al periodo de tiempo cumplido y el que le resta por cumplir, declaración escrita del trasladado, declaración de las condiciones físicas y mentales del condenado; del país receptor: documentos que certifiquen la nacionalidad del condenado, disposiciones relevantes de la ley que estipule que la conducta del condenado también representan un delito en ese país, e información sobre los procedimientos del país receptor para cumplir la sentencia impuesta.

El artículo 8º impone el deber que tienen ambos países en dar a conocer las disposiciones del Tratado a los condenados. El artículo 9º consagra la necesidad del consentimiento voluntario e informado del condenado, que podrá ser verificado por el país receptor. Los artículos 10º y 14º otorgan a las naciones la facultad de establecer la fecha, hora y procedimiento del traslado. Y los artículos 11º, 12º y 13º determinan que el condenado cumplirá su sentencia acorde a las normas y procedimientos del país trasladante acorde a las normas del país receptor; asimismo, señala que ante una modificación o cancelación de la sentencia, ésta estará a cargo del país trasladante, cuando se complete la ejecución de la sentencia, cuando ha muerto o escapado o cuando se solicite una declaración específica.

El artículo 16º dispone la calidad y utilización de los documentos transmitidos entre los Ministerios, para que estos no requieran legalización. El artículo 17º señala que el país receptor asume los gastos del traslado y que junto a la ejecución de la sentencia podrán ser recuperados a expensas del condenado. El artículo 18º dispone la opción para que los Ministerios realicen consultas mutuas respecto a las medidas necesarias

para hacer efectivas las disposiciones del traslado. Y el artículo 20° advierte la compatibilidad de disposiciones del Tratado con otros instrumentos internacionales que comparten ambas naciones.

Finalmente, el artículo 21° indica la entrada en vigor del Tratado, y su procedimiento para ser enmendado.

Respecto a los tiempos, se señala que cursan 30 días después de la fecha de recepción de la última nota diplomática en la que las Naciones se comuniquen acerca del cumplimiento de requisitos acorde a legislación interna; y su terminación, cesando 180 días después de la fecha de recibo de la notificación correspondiente (sin afectar las solicitudes tramitadas con anterioridad).

- 6. Documentos anexos:** A modo de constancia y brindar mayor garantía a cualquier discusión que pueda surgir sobre el Proyecto de Ley No. 291 de 2020 Senado y 503 de 2020 Cámara, *“Por medio de la cual se aprueba el «Tratado entre la República de Colombia y la República Popular China sobre el traslado de personas condenadas», suscrito en Beijing, República Popular China, el 31 de julio de 2019”*, se anexa a esta ponencia los documentos:
- Llamado ANEXO 1: que contiene el Tratado entre la República de Colombia y la República Popular China sobre el traslado de personas condenadas, firmado el 31 de julio de 2019.
 - Llamado ANEXO 2: que contiene la certificación de reproducción del texto realizada el 28 de julio del 2020.
 - Llamado ANEXO 3: que contiene el estudio a proyectos de Ley realizado por el Consejo Superior de Política Criminal.
 - Llamado ANEXO 4: que contiene cifras actualizadas sobre personas condenadas (Colombia y China) del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Dichos documentos sirvieron para la construcción, y fortalecimiento, de la ponencia presentada a la Comisión.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Marco Constitucional. El artículo 150 de la Constitución Política, en su numeral 16, atribuye la competencia al Congreso de la República para que apruebe los tratados internacionales que el Gobierno suscriba con otros Gobiernos u organizaciones internacionales, así:

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

16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. (...).”

Por su parte, el artículo 57 de la misma Carta establece los requisitos para que un proyecto de ley pueda convertirse en ley, así:

“**Artículo 157.** Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.”

En tal sentido, el artículo 142 ibidem, sobre las comisiones permanentes, precisa:

“**Artículo 142.** Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley.

La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse. (...).”

Marco Legal. El artículo 147 de la Ley 5ª de 1992, reitera los requisitos constitucionales para un proyecto de ley pueda ser ley, así:

“**Artículo 147.** Requisitos Constitucionales. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno. (...).”

El artículo 34 de la Ley 5a de 1992, al referirse a las “comisiones” en el marco del “orden interno” de las cámaras legislativas, establece:

“**Artículo 34.** En cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia, según lo determine la ley. (...).”

En tal sentido, el artículo 2 de la Ley 3a de 1992 atribuye la competencia a las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes de cada una de las Cámaras para el trámite y aprobación de los proyectos de ley que busquen la aprobación de tratados suscritos por Colombia con otras naciones u organizaciones internacionales, así:

“**Artículo 2.** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber: (...).

Comisión Segunda. Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.”

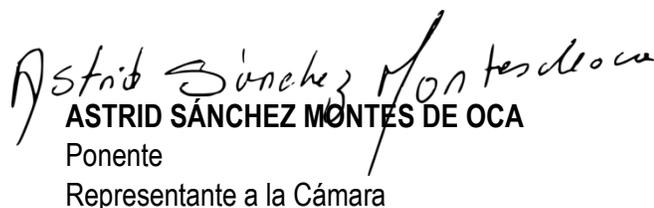
PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los honorables representantes dar primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. No. 291 de 2020 Senado y 503 de 2020 Cámara, "Por medio de la cual se aprueba el «Tratado entre la República de Colombia y la República Popular China sobre el traslado de personas condenadas», suscrito en Beijing, República Popular China, el 31 de julio de 2019".

Cordialmente,



JUAN DAVID VÉLEZ
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Ponente
Representante a la Cámara



NEYLARUIZ CORREA
Ponente
Representante a la Cámara



JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO
Ponente
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NO. 291
DE 2020 SENADO Y 503 DE 2020 CAMARA**

“Por medio de la cual se aprueba el «Tratado entre la República de Colombia y la República Popular China sobre el traslado de personas condenadas», suscrito en Beijing, República Popular China, el 31 de julio de 2019”

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese el «Tratado entre la República de Colombia y la República Popular China sobre el Traslado de Personas Condenadas», suscrito en Beijing, República Popular China, el 31 de julio de 2019.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el «Tratado entre la República de Colombia y la República Popular China sobre el Traslado de Personas Condenadas», suscrito en Beijing, República Popular China, el 31 de julio de 2019, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,


JUAN DAVID VÉLEZ
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara


ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Ponente
Representante a la Cámara


NEYLA RUIZ CORREA
Ponente
Representante a la Cámara


JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO
Ponente
Representante a la Cámara