



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 395

Bogotá, D. C., jueves, 23 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 30 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.*

–Segunda vuelta–.

Bogotá, D. C., 23 de mayo de 2019

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 30 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.

–Segunda Vuelta–.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate en **Segunda Vuelta**, al Proyecto de Acto Legislativo número 30 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.

I. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante Acta MD-31 de 21 de mayo de 2019 la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado, me designó como ponente del presente Acto Legislativo, comunicación que me fue notificada el 22 de mayo de 2019.

II. ORIGEN DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo número 30 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, fue radicado el día 8 de agosto de 2018 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, con autorización de la Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda; Ministra de Justicia y del Derecho, doctora Gloria María Borrero Restrepo; y el Representante a la Cámara Álvaro Hernán Prada Artunduaga.

• **Discusión en Primera Vuelta:**

- El Proyecto de Acto Legislativo número 30 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 665 de 2018.
- Aprobado en Comisión Primera de Cámara: el 2 de octubre de 2018 con Ponencia positiva publicada en la *Gaceta del Congreso* número 750 de 2018.
- En Plenaria de Cámara: Se publica ponencia positiva mayoritaria en la *Gaceta del Congreso* número 849 de 2018 y la misma es aprobada el 23 de octubre de 2018 adicionando un párrafo en el siguiente tenor:

“Párrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectarán

las disposiciones de acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones.”

- Una vez transcurrido el tránsito al Senado, se aprobó el Proyecto de Acto Legislativo en Comisión Primera de Senado el 28 de noviembre de 2018. Acogiendo el texto de Cámara.
- Una vez anunciado se procedió a la discusión y aprobación por la Plenaria de Senado el pasado 16 de diciembre de 2018.
- **Discusión en Segunda Vuelta:**
- Inicia la discusión y aprobación en Comisión Primera de Cámara el 3 de abril de 2019 con Ponencia Positiva mayoritaria.

En concordancia con discusiones dadas en primera vuelta se modifica el articulado así:

Por proposición del Representante Harry González del Partido Liberal se agrega al inciso lo siguiente:

“Los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores”.

De igual forma a solicitud del Representante Julio César Triana del Partido Cambio Radical se modifica el parágrafo quedando así:

“Y serán aplicadas a conductas cometidas con posterioridad a la entrada en vigencia del Presente Acto Legislativo”.

- Para Plenaria de Cámara se publica la ponencia positiva mayoritaria en la **Gaceta del Congreso** número 234 de 2019 y la misma fue aprobada como venía en la ponencia el 8 de mayo de 2019.

III. 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 así como las sentencias de la Corte Suprema de Justicia –en vigencia de la Constitución de 1886–, y 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 mejores condiciones para todos los miembros de la sociedad. No es otra la razón para encontrar una motivación o un fin altruista en su realización.

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

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

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

Otro tanto ocurre con los delitos conexos, para cuya determinación se ha entendido que deben tenerse en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, tal y como ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Al respecto manifestó la ya citada Sentencia C-695 de 2002 “**cuando 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 existentes¹ y con la

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

1. 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.

2. 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 “tomarán 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.

3. 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

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, *ibidem*, 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:

- i) 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.
- ii) Consagra, con rango constitucional, un contenido que se ha encontrado como

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”.

4. 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 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.

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 número 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 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 30 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara 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.
- 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.

De los Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexual en Menores

Este tipo de delitos agregados mediante proposición, responde a las amplias discusiones

que se han suscitado en el marco de los debates de este proyecto de ley, y las múltiples coyunturas que han generado los delitos sexuales contra menores no solo alrededor del tratamiento punitivos de estos como violaciones graves al DIH, delito de lesa humanidad si tales fueron cometidos con sistematicidad y generalización; sino también, cuando son juzgados como delitos comunes.

En efecto, Colombia ha tomado decisiones como Estado de ser inflexible en el tratamiento a personas condenadas por delitos contra la libertad, formación e integridad sexual cuando el sujeto pasivo es un menor de edad. Así tenemos que en Colombia las modificaciones introducidas mediante la Ley 1236 del 2008 que agrava las penas para los delitos sexuales contra menores y el aumento de la pena hasta en la mitad por la comisión de los mismos, sumado a lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006, artículo 104, en la misma ley el artículo 199 estipula que no procederán los beneficios concedidos por la Ley 906 de 2004 como el beneficio del principio de oportunidad, la suspensión condicional de la pena, la libertad condicional, sustitución de la pena, ni rebajas de pena con base en preacuerdos o negociaciones entre Fiscalía e imputado y siempre purgar la pena en centro carcelario para estos delitos.

En el mismo tener Colombia ha tenido varios intentos para endurecer los castigos para agresores sexuales de menores, propuestas de cadena perpetua y castración química han sido ampliamente debatidos, y es que en la mayoría del Estado colombiano ha llegado a un consenso que se fortalece con el paso del tiempo, y que ha planteado varios cuestionamientos, ¿qué se puede hacer para hacer entender que los niños son diferentes?, ¿cuál es el castigo proporcional para aquel que agrede a un niño sexualmente ocasionando no solo las protuberantes secuelas físicas, sino las perennes heridas emocionales que dejan este tipo de agresiones? Este Congreso ha decidido proteger a toda consecuencia el precepto constitucional contenido en el artículo 44 que en su última puntuación explicita “*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás*”.

No actúan diferente otros Países del mundo, donde los delitos sexuales contra menores son lo que ostenta la pena más alta, y el tratamiento penal más estricto, entendiendo como tal que estos no solo provienen de la crueldad más nítida sino que sus perpetradores son sujetos de psicología compleja, pues no solo no se ha llegado a establecer una “cura” para la pedofilia, aunque sí tratamientos con parcial éxito, sino que tampoco existe consenso sobre si tratar a los agresores sexuales de menores como enfermos aun apareciendo la condición en el Manual DMS como parafilia.

Entendiendo lo anterior y que en definitiva los delitos sexuales contra menores son tal vez de las conductas más deleznable que puedan ejecutarse,

cabe preguntarse si estos mismos delitos en el marco de un conflicto armado merece un trato especial y más benevolente.

La Comisión de la ONU para los Derechos Humanos ha establecido que las violaciones han sido usadas como armas de guerra “*to humiliate, dominate, instil fear in, disperse and/or forcibly relocate civilian members of a community*”, se hace especial énfasis en la intención de humillar a aquel que es víctima de violencia sexual en el marco de un conflicto, pues guarda identidad con aquello que cuentan las innumerable víctimas de estos delitos en conflictos africanos y medio orientales. Recientemente ante la asamblea general de la ONU, una víctima del genocidio de las Yazidis relataba cómo el Estado Islámico usaba como principal método de guerra, la esclavitud sexual de cientos de mujeres, en estos lugares del mundo, la sexualidad aun es concebida como inherente a la honra, no solo propia, sino familiar, al buen nombre, su perpetración socialmente es una afrenta a la honra, causa vergüenza para su familia, para su comunidad, para infringir miedo en la víctima y la sociedad.

Colombia ya no está en ese debate, ese Estado ya acordó que los delitos sexuales no atacan la honra individual o colectiva, los delitos sexuales atacan la LIBERTAD de las personas, así lo contempla la legislación colombiana, no es un delito hecho para proteger la comunidad, sino la libertad, la autonomía, la formación sexual.

Entender, aceptar y reforzar la noción de que los delitos sexuales contra menores no son parte de un conflicto armado donde se usan para humillar al enemigo, sino que estos delitos atacan la libertad, la formación de los niños es fundamental para la construcción de una sociedad que entiende que esas 1.754 víctimas de violencia sexual en el marco de conflicto armado de acuerdo con el Centro de Memoria Histórica (1958-2012) no son consecuencia de una disputa política, sino consecuencia de las intenciones de coartar la libertad de las personas y aún más grave, de niños, niñas y adolescentes. Es imperativo, que queda claro que este País no admite que a los niños, niñas y adolescentes se les robe la libertad sexual, escudados en un conflicto político.

IV. COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES – PRIMERA VUELTA:

Durante la discusión de la ponencia surgieron varias dudas, las mismas se aclaran a continuación;

- **Honorable Representante Adriana Magali Matiz Vargas**

Realiza un análisis sobre la completa atipicidad del “*delito político*”, sobre su singular existencia dentro de la Constitución Política. Requiere dos solicitudes.

Frente al secuestro, agregar la frase “en cualquier modalidad”, toda vez que considera que dejarlo como lo propone el texto, llevaría al entendido que solo se trata del tipo penal *secuestro simple*.

Revisar o aclarar el término “*relacionados*”

• **Honorable Representante Ángela María Robledo**

Considera que desconectar del delito político, el narcotráfico pondría en riesgo la negociación con la guerrilla del ELN.

Resalta la facultad que le dan los Convenios de Ginebra a los pueblos para adoptar las medidas necesarias que los lleve a salir de la guerra, por lo que restringirlo, implicaría siempre no salir de ella. Concluye su intervención considerando que el “delito político”, es un derecho de los pueblos y de los insurgentes.

• **Honorable Representante Juanita María Goebertus**

Manifiesta que el proyecto crea incertidumbres dentro de los desmovilizados, además de enviar el mensaje al ELN de que el periodo de acuerdo tiene límite.

También cuestiona el porqué de solo esos dos delitos, que, a su juicio, el acuerdo con las Farc fue significativamente más estricto, y que el mensaje simbólico que envía el proyecto es que el resto de delitos cometidos con ocasión al conflicto no son tan graves.

• **Honorable Representante Germán Navas Talero**

Hace referencia a los crímenes cometidos por las fuerzas armadas, así como los cometidos por los grupos Paramilitares y como cuando se discutían los suplementos jurídicos de *Justicia y Paz*, se pretendía pasar a los sometidos por tal como delincuentes políticos, situación que declaró inexecutable la Corte Constitucional.

• **Min. Justicia y Derecho, doctora Gloria Borrero**

La señora Ministra resaltó la importancia que tiene el Proyecto de Acto Legislativo, el cual pretende dejar zanjadas historias tenebrosas que se repitieron por años en el país y que también pretende dejar los derroteros mínimos fijados para la continuación de los diálogos con el ELN.

V. COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES – PRIMERA VUELTA:

Dentro de los comentarios más frecuentes se encontraron aquellos dirigidos hacia la pérdida de maniobra del gobierno en los diálogos con el ELN, no obstante el artículo de la vigencia, y el apego a los principios de favorabilidad y de legalidad, el proyecto podría causar en las bases desmovilizadas de las Farc, una incertidumbre innecesaria por su situación jurídica dada la desconexión del Estado

con las zonas transitorias de reincorporación, sumada a la circunstancia de baja escolaridad de varios de los ex combatientes. Lo anterior podría, a juicio de varios representantes, desencadenar en la desertión de los ex combatientes a los programas de reincorporación y su probable anexión a alguna banda criminal o al mismo ELN.

Se aprueba in inserción de un párrafo aclarando la aplicación temporal y contextual del Proyecto de Acto Legislativo, el cual quedó consignado en el siguiente tenor:

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

VI. COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA – PRIMERA VUELTA:

• **Honorable Senador Luis Fernando Velasco**

En el mismo sentido de varios congresistas que lo antecedieron en los debates, en la Cámara de Representantes, manifiesta su preocupación frente a los límites que impondría el proyecto en una eventual negociación con otras guerrillas, en particular con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). De acuerdo con el senador, estas barreras podrían evitar que se adelante un proceso de diálogo y negociación.

VII. COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA – PRIMERA VUELTA:

• **Honorable Senador Efraín Cepeda**

Solicita que se revise la redacción para que los límites del proyecto no se extiendan sin restricción a la tropa en el caso de los GAO.

• **Honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo**

Arguye que dado que en la actualidad el ELN es el último de los grupos armados con origen político, este proyecto está dirigido a ellos y a evitar la consolidación de un acuerdo con este grupo.

VIII. COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES:

• **Honorable Representante Julio César Triana**

Considera que con la modificación introducida por él, se blindó de manera clara y expresa cualquier proceso anterior a la vigencia del Proyecto del Acto Legislativo o actos de igual manera anterior se podría viabilizar una negociación, pero poniendo un punto en el que no se puede admitir

a perpetuidad el actuar criminal del ELN o de otro grupo ilegal que luego pretenda hacerse ver como de origen político.

- **Honorable Representante Inti Raúl Asprilla**

Durante la discusión hizo acotación sobre la calidad de no amniable del secuestro por tratarse de un delito atroz en el marco del Protocolo II de los Convenios de Ginebra.

IX. INTERPELACIONES Y ACLARACIONES

Escuchadas las diferentes intervenciones a lo largo del debate, considero la imperiosa necesidad de clarificar ciertos puntos que acaecen sobre el proyecto a discutir.

- **Tipificación del Secuestro**

De acuerdo a los comentarios hechos por la honorable Representante Adriana Matiz, se procedió a corroborar al estatus de los delitos dentro de la legislación penal vigente. En efecto, la Ley 599 del 2000 concibe la comisión del tipo secuestro en dos modalidades, simple (artículo 168) y extorsivo (artículo 169), siendo aquellos complementos de uno y otro, ya que el simple se aplicará cuando se evidencien razones distintas a las previstas por el artículo 169 para la comisión del delito, el secuestro extorsivo trae una amplia gama de intenciones objetivas de la comisión, centro de las que se encuentra “*el carácter político*”, que nos ocupa para el proyecto. Más aun no diciéndolo, el secuestro a secas, no es un tipo penal específico, es de hecho el título del capítulo segundo, del título tercero, que habla sobre los *Delitos contra la libertad individual y otras garantías*.

Se puede concluir entonces, que dado que el secuestro es el título que precede los dos artículos típicos y descriptivos, al mencionar el proyecto solo “*secuestro*” incluiría siempre ambos tipos, que, de nuevo, se trata de artículos complementarios.

- **Alcance del término “relacionados” frente al tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.**

Ya en el año 2002, la Corte Constitucional en su Sentencia C-689, habló de los delitos “relacionados” con el narcotráfico y hace referencia a aquellos que en código penal tienen nexo con el artículo 376 de la Ley 599 del 2000. Así pues, tenemos que debido al amplio arsenal de verbos rectores que trae el tipo, se despliegan irremediamente los artículos 375 (Verbo recto del 376: Conserve y financie), 377 (V.R. 376: almacene, elabore, venda), 378 (V.R. 376: ofrezca, suministre), 382 (V.R. 376: elabore), 383 (lleve consigo), estando así cubiertos por el proyecto todos los artículos que guardan relación con el tipo penal del 376.

- **De los delitos que atentan contra el régimen constitucional y legal**

Durante el debate se puso sobre la mesa que encuadrar dentro del proyecto que ni el secuestro,

ni los delitos relacionados con el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, pueden ser conexos a los delitos que atentan contra *el régimen constitucional y legal*, podría llevar a pensar que se trata de no conexas los anteriores tipos a ningún delito, ya que todos los delitos atentan contra el régimen constitucional y legal. En efecto, siendo el código penal el mecanismo por el cual se pretende sancionar a aquellos que violenten los bienes jurídicos establecidos por la Constitución, podría de forma exegética concluirse la inserción total del Código Penal al proyecto; mas es menester recordar que el código penal establece en cada uno de sus títulos el bien jurídico a tutelar, Así pues, si bien el hurto atenta contra el régimen constitucional al violentar la Propiedad Privada, dentro del marco penal, el bien jurídico tutelado con la sanción del hurto es *El Patrimonio Económico*.

Así las cosas, dentro de la Ley 599 del 2000, se estableció que los delitos específicos que atentan contra *El Régimen Constitucional y Legal*, están descritos en su capítulo único, la rebelión (467), la sedición (468), la asonada (469), conspiración (471), y la seducción, usurpación y retención ilegal del mando (473), nótese cómo el Código Penal no habla *per se* del *delito político*, y esto responde a que tal no se trata de un delito en sí mismo, como lo estableció el Constituyente en 1991 y diferentes doctrinantes, sino que es llamado en ocasiones un “*recurring criminal phenomenon of history*”², su inserción constitucional se dio para facilitar la maniobra del presidente en eventuales acuerdos, por lo que desconectarlo al delito político propiamente dentro del proyecto, no tendría efecto jurídico-penal por su atipicidad, y establecer uno a uno los descritos, dejaría por fuera algún otro que surja con posterioridad, ya que es el dinamismo y mutación propio de los delincuentes políticos.

- **El Delito Político**

Como ya se esbozó brevemente en el numeral que precedió al anterior, el delito político resulta un fenómeno variable en su aplicación, por lo que no es de recibo el decir de la Representante Robledo que tal es un derecho de los pueblos, pues ni esta legislación, ni ninguna otra, concibe el delito político como una potestad legítima de ejercer por un individuo o un colectivo.

Sin embargo, sí es absolutamente cierto que el delito político está presente en casi cualquier coyuntura política mundial, mas el trato benevolente o por el contrario, severo, que se les aplique depende del trasegar histórico de los Estados y de su libre determinación. Así, en la guerra civil americana, a los confederados que cometieron traición o *treason*, en contra de la Unión, no se les aplicó la pena capital por su traición como lo establecía la ley³.

² SCHAFER, Stephen. The Concept of the Political Criminal, Journal of Criminal Law and Criminology. 1972.

³ <https://news.psu.edu/story/319621/2014/06/30/research/>

Caso contrario tenemos a Filipinas, que en la actualidad discute la aplicación de la pena de muerte a los Rebeldes⁴ de manera que asumir que el trato complaciente y casi martirizante de un Estado a los insurgentes, no tiene mucho asidero en la realidad histórica, ni siquiera luego de que triunfa la insurgencia, ya que vemos que luego del derrocamiento del reino Español, el primer Código Penal de la Nueva Granada en 1837, estableció la pena de muerte para los rebeldes y sediciosos⁵.

Por supuesto lo anterior solo es mencionado para desvirtuar los argumentos contrarios al proyecto, ya que en un Estado Social de Derecho, resulta absurdo hablar de penas de muerte en cualquier caso. Un líder justo y bueno jamás se le pasaría por la cabeza arrebatarle la vida a otro ser humano por más deleznable que se considere la falta, lamentablemente esta hidalguía no la aplicaron los subversivos al condenar mediante consejo de guerra a sus pares.

○ *¿Por qué secuestro y narcotráfico?*

Un cuestionamiento reiterativo durante el debate fue el de por qué solo se incluían como inconexas el secuestro y el narcotráfico, ya que esto podría llevar a la suposición de que otros delitos iguales o más terribles como la tortura, la desaparición, los delitos sexuales no revisten igual importancia.

Al respecto cabe aclarar que el proyecto no atenúa ni material ni simbólicamente la gravedad de los demás delitos cometidos con ocasión al conflicto, delitos con categoría *ius cogens o erga omnes* como la tortura o el genocidio siguen teniendo el mismo grado de reprochabilidad y deben ser llevados a juicio sin excusa, haya sido quien haya sido el perpetrador.

No obstante, lo anterior, se debe recordar que la ley está mayormente moldeada por el devenir histórico de las sociedades, y que, en las mismas líneas, el derecho es hijo de las circunstancias. En el caso de Colombia, la circunstancia es evidente, pocos delitos están tan marcados en la mente de los colombianos como el secuestro y el narcotráfico.

Los días en los que al encender la televisión se hablaba del número de secuestros, de pescas milagrosas, de los años y años de personas privadas de la libertad están aún hoy latentes en la mente de la población, en igual o mayor medida tenemos el narcotráfico, si hay algo que ha causado un lastre de estigmatización sobre todos y cada uno de los colombianos es ese negocio, buena parte de la historia del país del finales del siglo XX se cuenta desde el narcotráfico y sus actores, y cómo degradado tanto a la sociedad que términos como

historian-explodes-how-civil-war-northerners-reconciled-treason

⁴ <https://www.ucanews.com/news/philippine-congress-punishes-death-penalty-rebels/78669>

⁵ VARGAS, Anderson. Pena de muerte, destierro o presidio: La suerte de los neogranadinos sediciosos y rebeldes en el siglo XIX. REVISTA VIS IURIS. 2015.

prepago, sicario se volvieron de uso cotidiano. Por supuesto no se puede apartar la cantidad de bosques talados, las bombas sembradas para proteger los sembradíos y los laboratorios, el consumo que crece y crece, el costo social y de salud que tiene, lamentablemente el narcotráfico es hasta hoy, es factor por el que en buena parte del mundo nos siguen definiendo.

○ **Frente al ELN y el Acuerdo suscrito entre el Estado Colombiano y las Farc en el Teatro Colón.**

Fue un comentario recurrente durante el debate en comisión la necesidad de clarificar la situación en la que quedaría el grupo armado ELN, que actualmente se encuentra con proceso de negociación suspendido con el Gobierno nacional, así como también en relación con los antiguos miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, a propósito del Acuerdo Final suscrito en el Teatro Colón.

Frente a este respecto es fundamental reiterar la aplicación material normativa, tal implica la aplicación irretroactiva de la ley—en este caso de un Acto Legislativo reformativo de la Constitución, por lo que hechos causados y concluidos con anterioridad a su promulgación quedan excluidos del espectro de aplicación del proyecto.

Como consecuencia de lo anterior, es absolutamente necesario clarificar que este proyecto no tiene ni vocación, ni intención de ser aplicado a supuestos de hechos anteriores a su debida promulgación, por lo que sus consecuencias jurídicas rigen a futuro.

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente hacer un llamado al Gobierno nacional para que, a través de los órganos competentes, avance en campañas de sensibilización y pedagogía a los ex combatientes de las antiguas Farc con el objetivo de ilustrar el alcance jurídico del Proyecto y precaver posibles inducciones a error y su consecuente deserción de los programas de desmovilización y reinserción.

**X. TEXTO DEFINITIVO APROBADO
PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE
2018 CÁMARA, 30 DE 2018 SENADO**

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

El Congreso de la República

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

Parágrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectarán las disposiciones de acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones y serán aplicadas a conductas cometidas con posterioridad a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

XI. 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 amablemente, dar primer debate en **Segunda Vuelta** al Proyecto de Acto Legislativo número 30 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona un inciso y un parágrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en los términos aprobados por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,


Santiago Valencia González
Senador.

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018
CÁMARA, 30 DE 2018 SENADO**

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

El Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un inciso y un parágrafo 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, los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Parágrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectarán las disposiciones de acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones y serán aplicadas a conductas cometidas con posterioridad a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.



* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 257 DE 2019 SENADO**

por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 23 de mayo de 2019.

Presidente

CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Comisión Primera

Senado de la República.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 257 de 2019 Senado, por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones.

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 primer debate al Proyecto de ley número 257 de 2019 Senado, por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones.

1. CONTEXTO LEGISLATIVO DEL PROYECTO

El proyecto de ley fue radicado el pasado 9 de abril en la Secretaría General del Senado de la República, por la honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno, y el honorable Representante Juan Fernando Espinal Ramírez y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 219 de 2019.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República mediante Acta MD-28 me designó como ponente para primer debate.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto promover el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico y actos terroristas, **mediante la prohibición de conmemoraciones públicas a sus victimarios.**

En este orden de ideas, el proyecto está conformado por 7 artículos incluidos la vigencia.

- **El artículo primero**, consagra el objeto del proyecto de ley.
- **El artículo segundo**, consagra la prohibición de actos públicos de conmemoración o exaltación a personas sancionadas por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación.

- **El artículo tercero**, pretende adicionar el literal “j)” al numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Policía y Convivencia” así:

Artículo 33. Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas. Los siguientes comportamientos afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

2. En espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trasciendan a lo público:

(...)

“f) Rendir homenaje, enarbolar banderas, pancartas, pendones o cualquier otra pieza gráfica alusiva o que suponga un reconocimiento o distinción personal o colectiva a personas sancionadas por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación.”

- **El artículo cuarto**, pretende adicionar un nuevo párrafo al artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Policía y Convivencia” así:

“Parágrafo 3°. Ninguna autoridad administrativa podrá autorizar reuniones o manifestaciones públicas que busquen conmemorar o exaltar a personas sancionadas por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación.”

- **El artículo quinto**, consagra que será causal de mala conducta dando lugar a responsabilidad disciplinaria, si un servidor público o particulares que ejerzan funciones públicas autorizan, promueven, convocan o de cualquier modo patrocinan, o participan en actos públicos prohibidos por la presente ley.
- **El artículo sexto**, consagra que la prohibición de la ley **no afectará los efectos jurídicos de tratamientos judiciales especiales, ni el ejercicio de derechos políticos derivados de acuerdos suscritos entre el Gobierno nacional y organizaciones armadas al margen de la ley.**
- **El artículo séptimo**, consagra la vigencia.

Así las cosas, este proyecto pretende darle alcance a lo aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 60/147 de 2005 que reza:

“El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma.”

Desarrollando de esta forma la obligación que les asiste a los Estados de asegurar las condiciones necesarias que les permitan a las víctimas de graves crímenes la superación de los hechos victimizantes, dejándolas a salvo de situaciones que vulneren sus derechos, pongan en riesgo su seguridad, afecten su intimidad o que supongan un tratamiento discriminatorio o lesivo a su dignidad.

Como es sabido la celebración de actos públicos de exaltación o conmemoración de los victimarios, así como de los grupos armados al margen de ley, ocupa un lugar privilegiado, por constituir una expresión apologética del crimen y un leve atentado a la dignidad de sus víctimas.

3. DERECHO COMPARADO

En la experiencia internacional diferentes estados han venido adoptando medidas legislativas que proscriben este tipo de expresiones, incluso con medidas de carácter penal.

Entre los casos más paradigmáticos se cuentan el italiano, el francés y el alemán, en relación con la prohibición de la apología del fascismo y del nazismo (prohibición de la ideología), y el español, que criminaliza la incitación al odio, discriminación o violencia, y la exaltación del terrorismo.

El código penal italiano castiga con prisión y multa la apología del fascismo, conducta que se materializa en actos de enaltecimiento o propaganda con dicha finalidad (Artículo 4 de la Legge 20 giugno 1952).

El código penal francés, en el artículo R645-1, igualmente le reconoce la calidad de delito a la “muestra o exhibición de cualquier uniforme, insignia o emblema” alusivas a organizaciones que hayan sido declaradas como ilegales con fundamento en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional –como el partido nazi–.

Los artículos 86 y 86a del código penal alemán, castiga los actos de propaganda de organizaciones anticonstitucionales –como el partido nazi–, así como la exhibición de símbolos, alusivos a estas, tales como banderas o realizar públicamente el saludo nazi.

La legislación española, si bien no proscribiera expresamente el antisemitismo, el fascismo o nazismo, como prácticas o ideologías, castiga con penas de prisión y multa la promoción o incitación pública, directa o indirecta, al odio, hostilidad,

discriminación o violencia. (Artículo 510 del Código Penal).

Asimismo, en el artículo 61 de la Ley 29 del 22 de septiembre de 2011 sobre el Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, relativo a la defensa del honor y la dignidad de las víctimas, el Estado español prohíbe la exhibición pública de monumentos, escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas, individual o colectivo del terrorismo, de los terroristas o de las organizaciones terroristas, así como la celebración pública de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de sus víctimas o de los familiares de estas.

Por el contrario en el caso colombiano, no existe disposición legal alguna que proscriba específicamente actos de esta naturaleza, salvo la tipificación de la apología del genocidio, que se hace en el artículo 102 de la Ley 599 de 2000.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto obedece fundamentalmente al deber de defensa y protección de la dignidad y honra de las víctimas de graves crímenes que le asiste al Estado colombiano, y especialmente al derecho de estas a no ser revictimizadas o expuestas a situaciones que entrañen la negación de los hechos victimizantes y de la responsabilidad de las personas sancionadas por los mismos, pretende prohibir en forma expresa la celebración pública de actos de conmemoración o exaltación de los victimarios o de las organizaciones armadas ilegales, aún después de su desestructuración.

El proyecto parte por reconocer los actos proscritos como atentatorios o lesivos de la convivencia ciudadana y la moralidad pública, por lo que procura una modificación del Código Nacional de Policía y Convivencia vigente, Ley 1801 de 2016, en sentido de reconocer dicha calidad y habilitar la aplicación de los consecuentes correctivos policivos, sin perjuicio de que las mismas puedan adecuarse a descripciones típicas del Código Penal vigente.

El Derecho Internacional y el doméstico, así como la jurisprudencia y pronunciamientos de organismos de protección de los Derechos Humanos y de tribunales nacionales, han desarrollado un robusto y bien definido marco regulatorio de los derechos de las víctimas de crímenes, en relación con la *verdad, la justicia, la reparación y la no repetición*.

En el Sistema Universal de Derechos Humanos, en desarrollo de la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los distintos Pactos y Protocolos sobre la misma materia, se han aprobado diferentes instrumentos jurídicos que afirman la importancia de las víctimas en el seno de la comunidad de naciones y propenden por la defensa y promoción de sus derechos, como compromiso de los Estados.

En primer lugar, la ya comentada Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea de Naciones

Unidas, es clara en afincar los principios que desarrolla—como herramientas para que los Estados cumplan de mejor manera sus obligaciones frente a las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos y el derecho internacional humanitario—en el deber de la comunidad internacional en procurar el respeto de la dignidad de este grupo poblacional.

Así las cosas, el Estado está en la obligación de llevar a cabo actos de conmemoración y honores a las personas que estén en tal condición (víctimas); luego, como contracara de este deber específico, a sus autoridades les corresponderá abstenerse y adoptar medidas de distinta naturaleza para prevenir y sancionar acciones que desconozcan los hechos, justifiquen a sus victimarios o contengan mensajes, explícitos o implícitos, de apología al crimen o atenten contra la dignidad de las víctimas.

5. Fundamentación Legal y Constitucional

En Colombia, las víctimas del terrorismo y otras violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario están amparadas por las siguientes normas:

- Ley 1448 de 2011
- Convenio 169 de la OIT
- Ley 21 de 1991
- Ley 387 de 1997
- Ley 418 de 1997 (convivencia y justicia)
- Decreto 1290 de 2008 (reparación individual)
- Ley 975 de 2005 (justicia y paz).

Pero ninguna proscribe las manifestaciones públicas de exaltación o conmemoración de personas sancionadas por violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a las organizaciones armadas al margen de la ley.

En Colombia entre 1958 y 2012 el conflicto armado ha ocasionado la muerte de por lo menos 220.000 personas¹.

Así mismo al 23 de mayo de 2019 el Registro Único de Víctimas (RUV1) de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportó que existen 8.816.304 víctimas registradas, de las cuales 1.605.719 son víctimas directas de desaparición forzada, homicidio, fallecidas y no activas para la atención.

Otro capítulo de la historia que ha dejado miles de víctimas son las minas antipersona; de 861 víctimas entre 1990 y 1999, se pasa a 5.113 entre 2000 y 2006, y 4.152 entre 2007 y 2012.

Según los registros oficiales, la letalidad de las minas antipersonal, por lo menos en el caso colombiano, es comparativamente menor respecto

a otras modalidades de violencia: ha dejado 8.070 lesionados y 2.119 muertos. (Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, consultado el 8 de junio del 2013).

El Grupo de Memoria Histórica documentó 95 atentados terroristas en el conflicto armado entre 1988 y el 2012, con un total de 223 víctimas fatales y 1.343 heridos. De los 95 casos, 77 fueron perpetrados por las guerrillas (principalmente las Farc, con 55, y el ELN, con 12), 16 por grupos armados no identificados y 2 por autodefensas ilegales.²

En Sentencia C-344 de 2017, la Corte Constitucional insistió en su propia jurisprudencia y en la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el alcance de los derechos de las víctimas, y concretamente de la reparación integral. Para el Tribunal constitucional, las víctimas tienen derecho, entre múltiples compensaciones, a la *satisfacción*, materializada en medidas *simbólicas reivindicatorias de su memoria y su dignidad*. Por su puesto, ello no se limita a pedidos de perdón y a actos de reconocimiento público, sino además al deber del Estado de preservar y defender su buen nombre y honra; en términos de la Corte:

Ha sostenido la Corte que la reparación involucra distintos componentes: “Tales medidas han de incluir cinco componentes básicos: (1) la restitución plena, que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida esta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas. De no ser posible tal restablecimiento pleno, es procedente (2) la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado. Pero además de estas, la reparación integral incluye otras medidas como (3) la rehabilitación por el daño causado, mediante la atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines; (4) la satisfacción, a través de medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; al igual que (5) garantías de no repetición, para asegurar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan”.

Como ya se ha dicho, este proyecto parte por considerar como afectaciones, graves e injustificadas, a la memoria y la dignidad de las víctimas, las conmemoraciones y exaltaciones públicas a favor de sus victimarios, por lo que concibe como un deber inaplazable del legislativo la incorporación al ordenamiento jurídico

¹ Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia, <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>

² Cifras tomadas del Informe “Basta Ya” Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad.

de disposiciones que tengan por finalidad la prohibición de este tipo de actos.

Sin embargo puede surgir la duda si este proyecto podría afectar la libertad de expresión, en este sentido el artículo 13 de la Convención Americana prevé la posibilidad de restricciones de naturaleza legal, siempre que sean necesarias para asegurar: (i) *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas*. Esta disposición internacional, mucho más explícita que las ya referidas, hace especial énfasis en la prohibición de la apología a la violencia o actos de odio.

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*
 - a) *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
 - b) *la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*
3. *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*
4. *Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.*
5. *Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha proferido numerosos fallos en

los que ha delimitado el espectro práctico de este derecho, estableciendo correlativos límites al poder regulatorio de los Estados; entre las más importantes de estas providencias en los siguientes casos: (i) *La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, 2001*; (ii) *Ivcher Bronstein Vs. Perú, 2001*; (iii) *Herrera Ulloa vs. Costa Rica, 2004*; (iv) *Ricardo Canese vs. Paraguay, 2004*; (v) *Palamara Iribarne vs. Chile, 2005*; (vi) *Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006*; (vii) *Kimel vs Argentina, 2008*; (viii) *Tristán Donoso vs. Panamá, 2009*; (ix) *Ríos y otros vs. Venezuela, 2009*; (x) *Perozo y otros vs. Venezuela, 2009*.

La configuración y alcance de la libertad de expresión ha dado lugar a que en diferentes ordenamientos jurídicos, esencialmente penales, se hayan incorporado cláusulas restrictivas que sancionan actos públicos de apología.

En España, la Ley Orgánica 10 de 1995 del Código Penal y de la Ley Orgánica 5 de 2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores, incorporó en el Código Penal el delito de enaltecimiento, en el artículo 578 que dice: *“El enaltecimiento o la justificación por cualquier medio de expresión pública o difusión de los delitos comprendidos en los artículos 571 a 577 de este Código o de quienes hayan participado en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares se castigará con la pena de prisión de uno a dos años”*.

Señalando de esta manera una efectiva defensa a las víctimas que verían vulnerados sus derechos ante la apología u homenajes a sus victimarios.

En otras naciones como Alemania la legislación interna no permite las consignas nazis ni la exhibición de sus símbolos y, menos, afirmaciones favorables a Hitler o al nazismo en medios de comunicación.

En Colombia, de acuerdo con lo dicho en la introducción de esta exposición motiva, el artículo 102 del Código Penal vigente sanciona la apología al genocidio, aunado a la tipificación de conductas lesivas a la honra y buen nombre de las personas, como la *injuria* y la *calumnia*. Este marco normativo, ha dado lugar a abundante jurisprudencia constitucional, que en sede de tutela –fundamentalmente– ha dejado claro que el ejercicio de esta libertad está limitado por valores democráticos específicos, entre los que se puede contar la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes.

Aunque la Constitución Política protege el derecho fundamental de la persona a la libertad de expresión y pensamiento en el artículo 20, igualmente es explícita en destacar el contenido social de este derecho, lo que supone en sí misma una autorización para establecer límites que

sean necesarios, y resulten ser proporcionales y razonables en función del fin perseguido.

“Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social”.

La Corte Constitucional ha expresado, a propósito, *“Por su parte, de la libertad de expresión se exige que diferencie hechos de opiniones, y en la medida en que incluya supuestos fácticos equivocados o falsos, puede ser sometida a rectificación. También se encuentran prohibidas las apologías al racismo, al odio, a la guerra, y la pornografía infantil. Con todo, ambas libertades deben ejercerse responsablemente, pues no pueden irrespetar los derechos de los demás”*³.

Esta misma Corte ha reconocido que la libertad de expresión pudiera verse limitada con *“las causales que, de conformidad con los tratados internacionales que obligan a Colombia, podrían eventualmente justificar limitar la libertad de expresión en casos concretos, a saber: la preservación de la seguridad, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos de los demás. Estos componentes del interés público, sin embargo, están sujetos a una interpretación no expansiva sino altamente restrictiva. Ello implica que el interés público ha de materializarse en un interés puntualmente definido para evitar que categorías de interés público demasiado amplias terminen por erosionar la libertad de expresión”*⁴.

La Corte ha desvirtuado la presunción de cobertura Constitucional de la libertad de expresión en cuatro casos:

- (i) La propaganda en favor de la guerra;
- (ii) La apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo (modo de expresión que cobija las categorías conocidas comúnmente como discurso del odio, discurso discriminatorio, apología del delito y apología de la violencia);
- (iii) La pornografía infantil; y
- (iv) La incitación directa y pública a cometer genocidio.

Lo anterior evidencia que constitucionalmente sí es posible limitar el derecho a la libre expresión en defensa a las víctimas, que no tendrían por qué ser objeto de revictimización con manifestaciones públicas de exaltación o conmemoración de personas sancionadas por violaciones

al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a las organizaciones armadas al margen la ley.

la Corte en la Sentencia T-391 de 2007, considerada como hito en la jurisprudencia: *“La libertad de expresión, a semejanza de los demás derechos, no es un derecho absoluto, en ninguna de sus manifestaciones específicas (libertad de expresión stricto sensu, libertad de información o libertad de prensa); puede eventualmente estar sujeta a limitaciones, adoptadas legalmente para preservar otros derechos, valores e intereses constitucionalmente protegidos con los cuales puede llegar a entrar en conflicto. Sin embargo, como se ha enfatizado en los apartes precedentes, el carácter privilegiado de la libertad de expresión tiene como efecto directo la generación de una serie de presunciones constitucionales – la presunción de cobertura de toda expresión por el ámbito de protección constitucional, la sospecha de inconstitucionalidad de toda limitación de la libertad de expresión, la presunción de primacía de la libertad de expresión sobre otros derechos, valores o intereses constitucionales con los cuales pueda llegar a entrar en conflicto y la presunción de que los controles al contenido de las expresiones constituyen censura”.*

Una medida restrictiva de derechos fundamentales, como la que se pretende, necesariamente debe satisfacer criterios de proporcionalidad, además de ser necesarias y razonables en relación con el fin propuesto (la defensa y respeto de la dignidad de las víctimas de graves crímenes).

Aun aplicando el *test o juicio estricto* de proporcionalidad a fin de determinar la constitucionalidad de la iniciativa, se obtienen resultados favorables a la misma en cuanto que:

- (i) El fin que persigue resulta legítimo desde el punto de vista constitucional, en razón a que pretende la defensa de la dignidad y los derechos de las víctimas de graves crímenes (Artículo 4° C. P.), reafirmar el deber de memoria del Estado, a partir de la reconocida primacía de los derechos de las víctimas⁵ y el marco de obligaciones internacionales que condicionan la actividad estatal;
- (ii) La proscripción legal y el establecimiento de correctivos de carácter administrativo de actos públicos de conmemoración o exaltación de personas judicialmente declaradas como responsables de los crímenes a los que alude el artículo 1° y 2° del proyecto, resulta adecuada al fin que se propone dada su compatibilidad con la normatividad internacional y nacional, y sus

³ Sentencia T-243/2018 Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-243-18.htm>

⁴ Sentencia /T-391-07.

⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-595/13 y C-180/14.

desarrollos jurisprudenciales, que regulan el deber y el derecho a la memoria y a la necesidad de la sociedad de desincentivar actos apologéticos que afectan la dignidad de las víctimas de graves crímenes y, en último término, la convivencia y la reconciliación nacional;

- (iii) Del espectro amplio de mecanismos de corrección o control social de que dispone el Estado, la iniciativa recurre a medidas administrativas de naturaleza policiva, por considerar que el empleo del derecho penal en las situaciones o contextos a los que alude resultarían excesivas o demasiado lesivas a otros derechos; y finalmente;
- (iv) La restricción de la libertad de expresión en los casos de que trata el proyecto, se justifica en el cumplimiento deberes estatales de rango convencional y constitucional, la supremacía de los derechos de las víctimas de este tipo de crímenes y al propósito social de preservar la memoria histórica de un país flagelado por décadas de violencia y subculturas de ilegalidad que merecen el reproche intergeneracional. Bajo estas específicas condiciones de tensión de derechos, la restricción de ciertas libertades resulta ser menos onerosa en relación con los fines propuestos y el contenido de los demás derechos fundamentales que pretende preservar y promocionar.

6. TEXTO ORIGINALMENTE PRESENTADO EN EL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto promover el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico y actos terroristas, mediante la prohibición de conmemoraciones públicas a sus victimarios.

Artículo 2º. Prohibición de actos públicos de conmemoración o exaltación. Prohíbese la celebración de actos públicos, oficiales o no, conmemorativos o que exalten a personas sancionadas por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho

Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación.

Parágrafo. A los efectos del presente artículo, se consideran actos conmemorativos o de exaltación los homenajes, exhibición pública de monumentos, placas, escudos, menciones honoríficas, premios, banderas, pancartas, pendones o cualquier otra pieza publicitaria, u otro similar que sea alusiva o que suponga un reconocimiento o distinción personal o colectiva, ya sea en vida o póstumamente.

Artículo 3º. Adiciónese el siguiente literal al numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016:

“f) Rendir homenaje, enarbolar banderas, pancartas, pendones o cualquier otra pieza gráfica alusiva o que suponga un reconocimiento o distinción personal o colectiva a personas sancionadas por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación.”

Artículo 4º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 53 de la Ley 1801 de 2016:

“Parágrafo 3º. Ninguna autoridad administrativa podrá autorizar reuniones o manifestaciones públicas que busquen conmemorar o exaltar a personas sancionadas por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación.”

Artículo 5º. Responsabilidad disciplinaria. Los servidores públicos y los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria, que autoricen, promuevan, convoquen o de cualquier modo patrocinen, o participen en actos públicos prohibidos por la presente ley incurrirán en causal de mala conducta.

Artículo 6º. Intangibilidad de tratamientos judiciales especiales. La prohibición de que trata la presente ley no enervará los efectos jurídicos de tratamientos judiciales especiales, ni el ejercicio de derechos políticos derivados de acuerdos suscritos entre el Gobierno nacional y organizaciones armadas al margen de la ley.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

7. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera de Senado, dar primer debate al **Proyecto de ley número 257 de 2019 Senado**, por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y

se dictan otras disposiciones con el articulado original presentado en el proyecto de ley.

Cordialmente,



Santiago Valencia González
Senador

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 7 DE MAYO DE 2019 AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 10 DE 2018 SENADO, 269 DE 2018 CÁMARA

por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial, Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja, en el departamento de Santander.

–Segunda Vuelta–

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución Política:

La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

Artículo 2°. Adiciónese un inciso al artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:

“El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico”.

Artículo 3°. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República – Segunda Vuelta– del día 7 de mayo de 2019, al Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2018 Senado, 269 de 2018 Cámara, por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario,

Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja, en el departamento de Santander.

Cordialmente,

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
Senador Ponente

El presente texto definitivo, fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República –en Segunda Vuelta– el día 7 de mayo de 2019, de conformidad con el articulado para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 7 DE MAYO DE 2019 AL 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.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 7 de mayo de 2019, al Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, *por la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018*.

Cordialmente,

SANTIAGO VÁLENCIA GONZÁLEZ
Coordinador Ponente

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Senador Ponente

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Senador Ponente

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador Ponente

CARLOS GUEVARA VILLABÓN
Senador Ponente

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador Ponente

FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador Ponente

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senador Ponente

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador Ponente

GUSTAVO PETRO URREGO
Senador Ponente

El presente texto definitivo, fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 7 de mayo de 2019, de conformidad con el articulado para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 8 DE
MAYO DE 2019 AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 220 DE 2018 SENADO, 001 DE
2017 CÁMARA**

por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular y ampliar la práctica del tamizaje neonatal en Colombia mediante la utilización, almacenamiento y disposición de la muestra de sangre del recién nacido para detectar tempranamente los errores congénitos del metabolismo y enfermedades que puedan deteriorar la calidad de vida de las personas y otras alteraciones congénitas objeto de tamizaje que generan enfermedades cuyo diagnóstico temprano permite su curación o evitar su progresión, secuelas y discapacidad o modificar la calidad o expectativa de vida.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de esta ley, se entenderá por

1. Tamizaje neonatal: El conjunto de acciones involucradas para la detección temprana de Errores Innatos del Metabolismo (EIM) y enfermedades que puedan deteriorar la calidad de vida y otras alteraciones congénitas del metabolismo, como lo son la toma de muestra de sangre del cordón umbilical y del talón en el recién nacido, destinada a realizarle pruebas específicas para detectar tempranamente, tratar y hacer seguimiento a lo largo de la vida a alteraciones metabólicas, endocrinas, visuales o auditivas para las cuales exista tratamiento que, de no ser detectadas, aumentan la morbilidad, generan discapacidad física o cognitiva y aumentan la mortalidad infantil.
2. Tamizaje prenatal: Estrategia clínica para determinar la presencia de genes relacionados con enfermedades del embrión o feto en desarrollo.
3. Tamizaje neonatal básico: Incluye pruebas de hipotiroidismo congénito, fenilcetonuria y galactosemia, fibrosis quística, hiperplasia suprarrenal congénita, déficit de biotinidasa y defectos de la hemoglobina.
4. Tamizaje ampliado: Incluye las anteriores pruebas más las pruebas diagnóstico de enfermedades de los aminoácidos, enfermedades de los ácidos orgánicos y desórdenes de la betaoxidación de los ácidos grasos (en total son 33 enfermedades que se detectan con esta prueba).

5. Ácidos nucleicos: Son el ácido desoxirribonucleico (ADN), y el ácido ribonucleico (ARN), que se encuentran en el núcleo de cada célula humana.
6. Error innato del metabolismo: Es una enfermedad presente desde el nacimiento, causada por el funcionamiento anormal de algún componente de las rutas bioquímicas de los alimentos para su utilización adecuada por el organismo.
7. DBS: Muestra de sangre seca para tamizaje neonatal, obtenida del cordón umbilical o del talón.
8. Genoma humano: Es el ADN completo del ser humano más el conjunto total de material genético que se encuentra en las células.
9. Enfermedades raras: Son aquellas crónicamente debilitantes, graves, que amenazan la vida y con una prevalencia menor de 1 por cada 5.000 personas.
10. Genes: Es la unidad funcional del ADN que contiene la información para producir una proteína o juego de proteínas específicas. En el ser humano los genes se localizan en los 23 pares de cromosomas del núcleo de las células.
11. Biobanco: Sitio para el manejo controlado de recolección, depósito y distribución de materiales biológicos y la información asociada con estándares técnicos y éticos.
12. Prueba genética: Método de laboratorio en el que se evalúa la presencia o ausencia de algún factor genético determinante o centinela de alguna característica del individuo.
13. Material genético: Sustancia a partir de la cual se obtiene el ADN o el ARN.
14. Vigilancia en salud pública: Proceso sistemático y constante de recolección, análisis, interpretación y divulgación de información relacionada con la salud, para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de la práctica en salud pública, bajo la responsabilidad del Estado y de los ciudadanos de protección de la salud.
15. Vigilancia y control sanitario: Función esencial asociada a la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud consistente en el proceso sistemático y constante de regulación, inspección, vigilancia y control del cumplimiento de normas y procesos para asegurar una adecuada situación sanitaria y de seguridad de todas las actividades que tienen relación con la salud humana.

Artículo 3°. *Derecho al tamizaje neonatal.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social, a

través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, garantizará, de manera progresiva, obligatoria y gratuita, la realización de un tamizaje neonatal ampliado, auditivo y visual para todo recién nacido vivo dentro del territorio nacional.

El Gobierno nacional a través de sus ministerios reglamentará la materia.

Artículo 4°. *Programa de Tamizaje Neonatal.* Créese el Programa de Tamizaje Neonatal, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, para garantizar la organización y mantenimiento de la operatividad del tamizaje neonatal en el territorio nacional, así como su seguimiento, apoyo y orientación en el sistema de salud, acorde con las recomendaciones y lineamientos de los organismos internacionales sobre la materia. El Instituto Nacional de Salud (INS) o quien haga sus veces actuará como Centro Nacional Coordinador del Tamizaje Neonatal a través de la Dirección de Redes o de quien haga sus veces, dando los lineamientos técnicos para la toma de la muestra, transporte, almacenamiento, procesamiento, entrega de información y disposición de la misma.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y sus entidades competentes, propenderá a la adecuación y habilitación de prestadores de servicios públicos que practiquen pruebas de tamizaje. Estos laboratorios podrán ser dependencias del Instituto Nacional de Salud y/o de hospitales públicos de segundo y tercer nivel.

Artículo 5°. *Funciones del Programa de Tamizaje Neonatal.*

1. Generar los lineamientos por seguir por los actores del Sistema de Salud involucrados en el tamizaje neonatal.
2. Reglamentar y elaborar normas técnicas relacionadas con los procesos de diagnóstico y manejo clínico, así como las rutas integrales para ello.
3. Incluir en el plan de beneficios la tecnología diagnóstica y de manejo clínico, así como lo definido en las rutas de atención.
4. Mantener la viabilidad del funcionamiento del programa mediante lineamientos para la estructura de la red de tamizaje y la conformación de comités de expertos de apoyo para tamizaje neonatal.
5. Reglamentar las actividades de tamizaje neonatal, de enfermedades hereditarias.
6. Tomar decisiones con base en la información generada por los programas de tamizaje neonatal.

Artículo 6°. *De los laboratorios de tamizaje neonatal.* Son los laboratorios inscritos ante el Instituto Nacional de Salud (INS) en el Registro Único de Laboratorios (RUL) y acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación para realizar pruebas de tamizaje neonatal. También podrán ser dependencias del Instituto Nacional de Salud y/o

dependencias de hospitales de segundo y tercer nivel.

Artículo 7°. *Deberes de los laboratorios de tamizaje neonatal.*

1. Estar habilitado y acreditar ante el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC) los ensayos para realizar tamizaje neonatal.
2. Atender los lineamientos dados por la Coordinación Nacional de Laboratorios, incluidos los programas de evaluación del desempeño organizados por autoridades nacionales para la realización de pruebas de tamizaje neonatal.
3. Notificar los nuevos casos directamente al Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica y proveer la información de interés en salud pública solicitada por las autoridades de salud.
4. Organizar y custodiar un archivo de muestras y resultados de tamizaje por el periodo establecido en la normatividad para servir de contramuestra.
5. Disponer de los mecanismos necesarios para que los usuarios del tamizaje y el público en general se puedan informar sobre los exámenes de tamizaje neonatal.
6. Contar con un sistema de referencia y contrarreferencia de muestras que incluya un transporte eficiente y oportuno.

Parágrafo. Los laboratorios que realicen en Colombia pruebas de tamizaje neonatal, pruebas diagnósticas con ADN y pruebas diagnósticas para las enfermedades raras, publicadas en el listado oficial del Ministerio de Salud y Protección Social, deberán cumplir dos requisitos como condición para poderse inscribir en el Registro Único de Laboratorios (RUL). Primero: someterse anualmente a los programas de evaluación externa de desempeño, realizados por el Instituto Nacional de Salud (INS). Segundo: acreditar ante la ONAC los ensayos de laboratorio relacionados. Con el cumplimiento de estos dos requisitos podrán inscribirse en el RUL, de conformidad con las disposiciones que para ello establezca el Ministerio de Salud, de manera especial y separada de los laboratorios clínicos convencionales. A partir del segundo año, deberán renovar anualmente la inscripción con el cumplimiento de los requisitos establecidos para ello.

Artículo 8°. *Del tratamiento de la información del tamizaje neonatal.* La información del tamizaje neonatal será protegida de acuerdo con las normas vigentes, integrada en el Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro) y administrada por el Ministerio de Salud. Esta entidad definirá los procesos de reporte de resultados desde las Entidades Aseguradoras de Planes de Beneficios (EAPB) y en coordinación

con el Instituto Nacional de Salud definirá los indicadores que se establecerán de acuerdo con los intereses de salud pública nacionales, los cuales serán de acceso público.

Artículo 9°. *Obligaciones especiales del Sistema General de Seguridad Social en Salud.* El Sistema General de Seguridad Social en Salud deberá

1. Garantizar el desarrollo de las acciones pertinentes con los actores del sistema involucrados en la implementación del programa de tamizaje neonatal, EPS e IPS públicas y privadas.
2. Las Secretarías de Salud, las EPS e IPS públicas y privadas deberán proveer las condiciones para la realización del tamizaje neonatal, toma de muestra, transporte y entrega de resultados a los usuarios, así como su seguimiento a lo largo de la vida para los casos con diagnósticos positivos, como parte integral de la atención.
Es responsabilidad conjunta de las aseguradoras y de las IPS la toma de muestra para la realización del tamizaje neonatal a todo recién nacido en todo el territorio nacional.
3. Trabajar articuladamente con otros sectores para el establecimiento, mantenimiento y administración de las bases de datos del tamizaje neonatal con la definición de cohortes de seguimiento.
4. Establecer los mecanismos para garantizar la accesibilidad a medicamentos vitales no disponibles para las enfermedades objeto de tamizaje neonatal.

Artículo 10. *Presupuesto y financiación.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispondrán los recursos requeridos para la implementación del programa a nivel nacional como una estrategia de salud pública, para lo cual el plan de beneficios incluirá el tamizaje neonatal.

Parágrafo 1°. Progresivamente y de acuerdo con la disponibilidad de recursos, el Gobierno nacional definirá las pruebas por incluirse en el Programa de Tamizaje Neonatal, el cual, como mínimo, garantizará como punto de partida las correspondientes al Tamizaje Neonatal Básico hasta lograr el tamizaje ampliado.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional apropiará los recursos para garantizar la gratuidad del programa y para que el INS pueda adelantar sus funciones de coordinador nacional de la red de laboratorios de tamizaje neonatal, incluyendo la evaluación del desempeño de estos laboratorios.

Artículo 11. *Vigilancia del Estado.* Las actividades relacionadas con el Programa de Tamizaje Neonatal en cualquiera de sus etapas, sean estas de recolección de muestras, procesamiento, tratamiento y seguimiento, de acuerdo con las

normas nacionales e internacionales vigentes que regulan la vigilancia en salud pública y la atención en salud, están sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo 1°. El ICBF tendrá la responsabilidad de reportar los niños y niñas que estando bajo su protección o que participen en sus programas de atención no hayan sido tamizados y se encuentren dentro de los rangos de edad requeridos para la prueba y se asegurará de coordinar el examen con la Secretaría de Salud correspondiente.

Artículo 12. *Consentimiento informado.* El personal médico autorizado encargado de llevar a cabo el tamizaje neonatal informará de manera previa al padre, madre o representante del recién nacido la finalidad de este procedimiento y las posibles consecuencias en los menores que se deriven de su práctica.

Parágrafo 1°. Para los fines pertinentes, el consentimiento informado sobre el tamizaje neonatal constará por escrito y deberá cumplir lo previsto en el inciso anterior.

Parágrafo 2°. El personal médico que omita en todo o en parte el cumplimiento de la obligación a que se refiere este artículo incurrirá en culpa grave, de conformidad con lo dispuesto en las normas vigentes en materia disciplinaria. Ante eventos de caso fortuito y fuerza mayor, no habrá lugar a responsabilidad.

Artículo 13. *Vigencia.* La presente ley entra en vigencia a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 8 de mayo de 2019, al Proyecto de ley número 220 de 2018 Senado, 001 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.*

Cordialmente,

FABIÁN CASTILLO SUÁREZ
Senador Ponente

El presente texto definitivo, fue aprobado sin modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 8 de mayo de 2019, de conformidad con el articulado para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 395 - jueves 23 de mayo de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de acto legislativo número 30 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona un inciso y un parágrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política. –Segunda vuelta–. 1

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 257 de 2019 Senado, por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones..... 9

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 7 de mayo de 2019 al proyecto de acto legislativo número 10 de 2018 Senado, 269 de 2018 Cámara, por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial, Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja, en el departamento de Santander. –Segunda Vuelta– 16

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 7 de mayo de 2019 al proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, por la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018..... 16

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 8 de mayo de 2019 al proyecto de ley número 220 de 2018 Senado, 001 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia..... 17