



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 107

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 30 de abril de 1993

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

del Proyecto de ley número 192 Senado de 1992, "por medio de la cual se aprueba la 'Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas', suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988".

Honorables Senadores:

Cumplo con el honoroso encargo de rendir ponencia para segundo debate sobre el proyecto de la referencia, que fue aprobado en primer debate el 21 de abril de 1993 por la honorable Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República.

#### I. Antecedentes.

El 20 de octubre de 1992 el señor Presidente de la República y su Ministro de Relaciones Exteriores presentaron por segunda ocasión ante el honorable Congreso Nacional, para los efectos previstos en los artículos 150, numeral 2º, y 224 de la Constitución Política, el Proyecto de ley por la cual se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988. Al término de la Conferencia de las Naciones Unidas para la aprobación de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, y en vigor a partir del 11 de marzo de 1990.

El proyecto fue repartido al Presidente de la Comisión Segunda Constitucional del Senado. Es el Proyecto de ley número 192 Senado y fue publicado en el número 113 de la Gaceta del Congreso del 20 de octubre de 1992.

El 20 de abril de 1993 se reunió la Comisión Segunda para debatir la ponencia para primer debate, oportunamente presentada y repartida al suscrito como Senador ponente. En esta sesión se hicieron presentes el señor Ministro de Relaciones Exteriores (E.); el señor Ministro de Justicia, doctor Andrés González Díaz, quien presentó los "Comentarios del Gobierno al proyecto de ley (modificatorio), por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", y el Fiscal General de la Nación, doctor Gustavo de Greiff, quien también presentó sus "comentarios a la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 192, por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Viena, diciembre 20 de 1988)".

El autor entregó su ponencia y el texto del proyecto de ley con las modificaciones propuestas a los honorables Senadores de la Comisión Segunda Constitucional. Aparece publicada en el número 69 de la Gaceta del Congreso del 12 de abril de 1993.

Después de un amplio análisis por parte de la Comisión y del Gobierno Nacional, donde se esgrimieron los pros y contras tanto del proyecto del Gobierno, como la propuesta del ponente, se integró una Subcomisión por los Senadores Enrique Gómez Hurtado, José Guerra de la Espriella y el ponente y Presidente de la Comisión Segunda Constitucional para que se reuniera con los señores Ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia a fin de buscar un texto definitivo.

El 21 de abril de 1993, reunida nuevamente la Comisión, con la presencia de los señores Ministros de Relaciones Exteriores (E.) y de Justicia, la Subcomisión rindió un informe en el sentido de proponer a la Comisión que se acepte el texto íntegro del proyecto modificado con reservas y declaraciones que le ha presentado el Gobierno Nacional a través de los señores Ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia y que entrega para su consideración. La Comisión con un solo voto en contra, aprobó el proyecto modificado presentado por el Gobierno Nacional.

El 21 de abril de 1993, reunida nuevamente la Comisión, con la presencia de los señores Ministros de Relaciones Exteriores (E.) y de Justicia, la Subcomisión rindió un informe en el sentido de proponer a la Comisión que se acepte el texto íntegro del proyecto modificado con reservas y declaraciones que le ha presentado el Gobierno Nacional a través de los señores Ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia y que entrega para su consideración. La Comisión con un solo voto en contra, aprobó el proyecto modificado presentado por el Gobierno Nacional.

#### II. Contenido del proyecto.

El proyecto de ley, tal como fue aprobado por la honorable Comisión Segunda Constitucional del Senado, como texto definitivo, consta de tres artículos:

Por el primero, se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988, con cuatro reservas y nueve decla-

raciones que forman parte integrante de esta ley y que el Gobierno de Colombia formulará al depositar el respectivo Instrumento de Ratificación de la Convención que por esta ley se aprueba.

Por el segundo, se establece que, con estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo de la Ley 7ª de 1944, la "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988 que por esta ley se aprueba con sus reservas y declaraciones, obligará definitivamente al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Y, por el tercero, se precisa que "la presente ley rige a partir de la fecha de su publicación".

La honorable Comisión Segunda Constitucional aprobó la modificación propuesta por el ponente de subsumir en un solo artículo los artículos 1º y 2º del proyecto del Gobierno Nacional, incluyendo todas las reservas y declaraciones que, en concordancia con el criterio de la Comisión y del ponente, adoptó plenamente el Gobierno Nacional, presentándolas como su propuesta. Quedaron, por consiguiente, como artículos 2º y 3º los artículos 3º y 4º del proyecto original, siendo objeto también el artículo 2º del proyecto final de algunos cambios de redacción.

El Gobierno Nacional, en su "exposición de motivos", modificó sustancialmente su criterio inicial y afirmó que, "salvo en las materias sobre las que se formula reserva, la Convención se encuentra en armonía con nuestro ordenamiento jurídico.

#### IV. La Convención de Viena de 1988.

Tal como lo hemos afirmado, la Convención de Viena, de 1988, es la culminación de una serie de instrumentos internacionales que, a partir del Convenio de La Haya de 1911, han sido adoptados por los Estados con el fin de combatir el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y que han sido suscritos y ratificados por Colombia:

—Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de

1972 de modificación de la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes (Ley 13 de 1974).

—Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, de 1973 (Ley 66 de 1979). Y,

—Convenio "Hipólito Unanue" sobre Cooperación en Salud de los Países del Area Andina, Lima, diciembre 18 de 1971, y Protocolo Adicional, Caracas, noviembre 29 de 1974 (Ley 41 de 1977).

—Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Sicotrópicos, y Primero y Segundo Protocolos Adicionales (Buenos Aires, abril 27, 1973), suscrito por Colombia el 7 de mayo de 1973 (Ley 66 de 1979). Y,

—Convenio Rodrigo Lara Bonilla entre los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena sobre Cooperación para la Prevención del uso Indevido y la Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias Sicotrópicas, Lima, abril 30 de 1986 (Ley 58 de 1987).

Como lo observa el Gobierno Nacional en su "exposición de motivos", tales convenios "pueden catalogarse como la fuente originaria de los instrumentos que fortalecen el esquema de cooperación en los planos regional y mundial en la materia".

A la fecha, según el reporte oficial de las Naciones Unidas, la Convención cuenta con 46 ratificaciones, 14 adhesiones, 2 aprobaciones y una sucesión. El instrumento ha sido objeto de reservas de Arabia Saudita, Bahrein, Bolivia, Brasil, la Comunidad Económica Europea (CEE), China, Chipre, Dinamarca, los Estados Unidos de América, Francia, Gran Bretaña, Israel, México, Myanmar, Siria, Suecia y Venezuela.

Los Estados Unidos de América, al ratificar la Convención el 20 de febrero de 1990, hicieron reservas sobre la primacía de su sistema constitucional y legal y sobre la asistencia judicial recíproca. Esto último motivó la objeción de México del 10 de julio de 1990. La Gran Bretaña, en su declaración del 23 de junio de 1991, afirma que "una solicitud de asistencia judicial recíproca no será concedida cuando las autoridades judiciales del Reino Unido consideren que su otorgamiento menoscaba el interés público".

Todas las reservas fueron objeto de un análisis minucioso, que nos condujo a proponer reservas y declaraciones a la Convención, teniendo en cuenta, ante todo, lo que establece el artículo 4º de la Constitución Política de Colombia: "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales". Este precepto obliga a todos los órganos del Estado, sin que el Congreso pueda ser una excepción.

Desde un comienzo hemos sostenido, igualmente, que la Convención de Viena rebasa el marco de aquellos tratados que tradicionalmente han suscrito los Estados para combatir internacionalmente el delito, como la piratería, el genocidio, el tráfico ilícito de esclavos y el apartheid. Tiene como fin, según su preámbulo, no sólo reprimir penalmente el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, sino también "privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad".

Así, la Convención es un tratado penal y de procedimiento penal que constriñe a los Estados Partes a adecuar a su sistema legal sus cláusulas, especialmente mediante la tipificación de 18 conductas delictivas y la competencia judicial; es un tratado de asistencia judicial recíproca que constriñe a los poderes judiciales de los Estados Partes; es un tratado de confiscación de bienes y capitales, producto del narcotráfico, y es también un tratado colectivo de extradición.

Por medio de la Convención los Estados Partes contraen obligaciones extremas y urgentes que han de ser cumplidas por medio de "medidas necesarias", comprendidas tanto las de

orden legislativo, como administrativo y judicial, quedando así supeditadas las tres Ramas del Poder Público (artículo 113 de la Constitución Política de Colombia) a los requerimientos de los Estados Partes y a los órganos de la Convención (la Comisión y la Junta).

No es exacto que la soberanía de los Estados haya quedado preservada en la Convención. El artículo 2º, numeral 2, del instrumento constriñe a los Estados Partes a cumplir "sus obligaciones derivadas de la presente Convención de manera que concuerde con los principios de la igualdad soberana y de la integridad territorial de los Estados y de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados".

Lo anterior implica que los Estados Partes se obligan a ajustar sus respectivos ordenamientos legales internos conforme a las directrices de la Convención, en particular la tipificación de las conductas delictivas del artículo 3º. Pero, una vez que el Estado Parte ha transformado a su derecho interno las disposiciones de la Convención, entonces queda constreñido a cumplirlas en virtud de la regla *pacta sunt servanda* (los pactos son obligatorios), sin que posteriormente pueda alegar incompatibilidades con su derecho interno para no respetarlas, pues el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se lo prohíbe: "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado...".

En suma, las "salvaguardias" del artículo 2º de la Convención son para el momento en que un Estado decide suscribir y ratificarla, porque después estará obligado a cumplirla, quien suscribe un contrato está obligado por sus cláusulas, así éstas sean onerosas para la parte que las contrajo. Por esto, el Gobierno de los Estados Unidos de América, al ratificar la Convención el 20 de febrero de 1990, formuló esta objeción: "Nada en esta Convención exige o autoriza legislación u otra acción por los Estados Unidos de América que estén prohibidas por la Constitución de los Estados Unidos de América".

Las obligaciones que un Estado puede contraer por medio de un tratado internacional son tan graves y serias que, por ejemplo, hasta ahora los Estados Unidos de América se han abstenido de ratificar tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, de 1966, como la Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969, que, en cambio, Colombia ha suscrito y ratificado y que, conforme al artículo 93 de su Constitución Política, prevalecen en el orden interno.

#### V. Reservas y declaraciones a la Convención.

El artículo primero del proyecto, tal como fue aprobado por la Comisión Segunda del Senado, dice:

Artículo 1º Apruébase la "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988, con las siguientes reservas y declaraciones que se presentan y que forman parte integrante de esta ley y que el Gobierno de Colombia formulará al depositar el respectivo instrumento de ratificación de la Convención que por esta ley se aprueba.

En los debates de la honorable Comisión Segunda Constitucional del Senado quedó en claro que el Congreso Nacional puede introducir reservas y declaraciones en una ley aprobatoria de un tratado o convención internacional, suscritos por el Presidente de la República, o su plenipotenciario, tal como aparece en el artículo primero de este proyecto de ley.

Los poderes que tiene el Congreso de la República para formular reservas y declaraciones emanan, además del artículo 4º de su

Constitución Política de 1991, de los artículos 150, numeral 16, 189, numeral 2, y 224, y del artículo 217 de la Ley 05 de 1992 (junio 17), "por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes", a saber:

a) El artículo 150, numeral 16 de la Constitución Política, establece que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y, por medio de éstas, ejerce, entre otras, las siguientes funciones: "Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional". La función de no aprobar implica que el Congreso tiene plena autonomía para aprobar el tratado con reservas o declaraciones. Aquí el aforismo jurídico de que "el que puede lo más puede lo menos", implica la facultad soberana del Congreso de introducir en una ley aprobatoria de un tratado internacional las reservas y declaraciones que considere indispensables para mantener enhiesto el artículo 4º de la Constitución Política;

b) Si bien, en los términos del artículo 189, numeral 2, de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República, "celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso", éste es el árbitro supremo que decide sobre su aprobación o no aprobación;

c) Y el artículo 224 de la Constitución Política establece que "los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso". Es la aprobación del Congreso, por consiguiente, un requisito *sine qua non* o esencial para la validez de los tratados y acuerdos internacionales que celebre el Presidente de la República con otros Estados y entidades de derecho internacional;

d) Ahora bien, el artículo 217 de la Ley 05 de 1992 (junio 17), "por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes", fija las condiciones o requisitos para el trámite de los proyectos de ley de tratados internacionales por el Congreso, así:

"Podrán presentarse propuestas de no aprobación; de aplazamiento o de reserva respecto de tratados y convenios internacionales.

El texto de los tratados no puede ser objeto de enmienda.

"Las propuestas de reserva sólo podrán ser formuladas a los tratados y convenios que prevean esta posibilidad o cuyo contenido así lo admita. Dichas propuestas, así como las de aplazamiento, seguirán el régimen establecido para las enmiendas en el proceso legislativo ordinario.

Las comisiones competentes elevarán a las plenarios; de conformidad con las normas generales, propuestas razonadas sobre si debe acceder o no a la autorización solicitada".

La Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, a diferencia de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1992, no prohíbe las reservas. Y, conforme al artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Ley 32 de 1985); "un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo...".

El Gobierno Nacional, en su "exposición de motivos", declara que "ha considerado indispensable hacer reserva a algunos de los artículos de la mencionada Convención, bajo el entendido que exceptuando al país de dichas obligaciones, el resto de su cuerpo jurídico es perfectamente armónico con nuestro ordenamiento legal e institucional".

Aunque nuestra tesis, consignada en la ponencia del año pasado, fue clara en el sentido de que Colombia, por mandato del artículo 18 de la Constitución de Viena sobre el Derecho de los Tratados, debería abstenerse de aprobar y ratificar la Convención de las Naciones

Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, por cuanto las vitales reservas presentadas por el Gobierno Nacional frustran objetos y fines del tratado, ante el dilema de preservar el sistema constitucional y legal del Estado, propusimos nuevas reservas y declaraciones, algunas de las cuales fueron hechas suyas por el Gobierno Nacional y aprobadas por la honorable Comisión Segunda Constitucional del Senado.

No obstante reafirmar nuestra posición, por lo ya expuesto, de que el Congreso sí es competente para proponer reservas y declaraciones, ante la hipotética prevalencia de que ello no fuera así, la honorable Comisión Segunda Constitucional decidió aceptar, en su integridad, la propuesta del Gobierno Nacional a través de los señores Ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia, de modificar su proyecto inicial con la introducción de un nuevo texto con reservas y declaraciones que le dieron acogida a los puntos de vista del ponente y de la Comisión.

#### VI. Efectos jurídicos de las reservas y declaraciones y observancia de los tratados internacionales.

Al ser aprobadas las reservas de Colombia a la Convención y al dejar consignados los alcances de interpretación por medio de declaraciones a varios preceptos de la misma, se reconoce por anticipado que el Estado no puede cumplir con algunos de los objetos y fines de las obligaciones primordiales del tratado, como son: la no extradición de colombianos por nacimiento; la no confiscación de bienes; la inversión de la carga de la prueba y limitaciones a la asistencia judicial recíproca; la imprescriptibilidad de la acción penal; la limitación de la cláusula de excepción sobre "medidas más estrictas o rigurosas"; la condena del secuestro de reos dentro del territorio de un Estado para llevarlos ante los tribunales de otro; la sujeción de la remisión de actuaciones judiciales a las garantías constitucionales del derecho de defensa, y la inaplicabilidad de sentencias foráneas a colombianos dentro del territorio nacional por ser ello contrario al artículo 35, inciso tercero, de la Constitución Política.

La Conferencia para la Adopción de la Convención de 1988 decidió no incluir cláusula alguna de reservas y dejar "el asunto a ser resuelto de conformidad con las reglas de derecho internacional relativas a reservas, las cuales fueron claras desde la entrada en vigor de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969".

Ahora bien, de no hacerse las cuatro reservas y las nueve declaraciones que hacen parte integral del proyecto de ley, estaríamos aceptando la violación de nuestra Constitución Política, de nuestro sistema legal y de nuestra soberanía.

Y es que los tratados internacionales son obligatorios en todas sus cláusulas, salvo las reservas, entre los Estados contratantes, una vez que se han cumplido los requisitos finales: el canje de los instrumentos de ratificación para los tratados bilaterales, y el depósito de tales instrumentos en el caso de los tratados multilaterales. El artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, reafirma el principio de *pacta sunt servanda* (los tratados son obligatorios): "Todo tratado en vigor obliga a las Partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

Es regla de derecho internacional que un Estado Parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, según el artículo 27 de la Convención de Viena de 1969. La única excepción es la prevista en el artículo 46 de ese instrumento: cuando esa violación sea manifiesta y afecte a una norma

de importancia fundamental en el derecho interno. Y una violación es manifiesta "si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe". Es la cláusula de derecho interno. Otra excepción sería la cláusula *rebus sic stantibus* (cómo están las cosas) ante la imposibilidad de cumplir un tratado por el cambio de circunstancias.

#### VII. Las reservas aprobadas.

Las reservas aprobadas por la honorable Comisión Segunda Constitucional en el primer debate son las siguientes:

##### 1. No extradición de colombianos.

1. Colombia no se obliga por el artículo 39, párrafos 6º y 9º, y el artículo 6º de la Convención, por ser contrarios al artículo 35 de su Constitución Política en cuanto a la prohibición de extraditar colombianos por nacimiento.

Tal reserva se explica por sí sola a la luz del artículo 35 de la Constitución Política: "Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento". En su "exposición de motivos", el Gobierno Nacional consideró "necesario formular reserva al artículo 6º de la Convención, en los términos y en la medida de lo previsto por el artículo 35 de la Constitución Nacional".

En materia de extradición, otros Estados formularon reservas: los Estados Unidos de América, Myanmar y Venezuela.

##### 2. La confiscación de bienes.

2. Colombia considera que los párrafos 1 y 2 del artículo 5º de la Convención no facultan a sus autoridades para imponer penas de confiscación de bienes en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 de su Constitución Política.

En efecto, el artículo 34 de la Constitución Política prohíbe la pena de confiscación y sólo admite que, por sentencia judicial, se pueda declarar "extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos, mediante enriquecimiento ilícito en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social". Empero, sólo por sentencia judicial, nunca por decisión de otra "autoridad competente".

##### 3. La inversión de la carga de la prueba.

3. Colombia, en virtud del párrafo 7º del artículo 5º de la Convención, no se considera obligada a establecer la inversión de la carga de la prueba.

Este texto es una respuesta al numeral 7º del artículo 5º de la Convención que prevé el "invertir la carga de la prueba respecto del origen lícito del supuesto producto u otros bienes sujetos a decomiso", que es contrario al artículo 29 de la Constitución Política de Colombia (debido proceso), al artículo 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, y al artículo 8º, numeral 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos.

##### 4. Autonomía e independencia de las autoridades judiciales para conocer de la investigación y juzgamiento de los delitos.

4. Colombia formula reserva respecto del artículo 9º, párrafo 1, incisos b) c) d) y e) de la Convención, en cuanto se oponga a la autonomía e independencia de las autoridades judiciales para conocer de la investigación y juzgamiento de los delitos.

En nuestro proyecto de ley modificado para primer debate propusimos que se mantuviera la reserva que, en el momento de suscribir la Convención el 20 de diciembre de 1988 en Viena, hizo el entonces Ministro de Justicia, doctor Guillermo Plazas Alcázar:

"Colombia formula reserva respecto del artículo 9º, párrafo 1 de la Convención, específicamente en relación con los literales b), c), d) y e), por cuanto su legislación no admite cooperación extraña al poder judicial en la indagación de los delitos ni puede crear grupos conjuntos con otros países para tal efecto; y así mismo toda vez que las muestras de las sustancias que han dado lugar a investigaciones pertenecen al proceso, sólo el juez, como en los casos anteriores, puede tomar decisiones al respecto".

Tal reserva se justifica a la luz del artículo 249 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece que la Fiscalía General de la Nación, a diferencia de la Procuraduría General de la Nación, en los Estados Unidos de América o México, "forman parte de la Rama Judicial", no del Poder Ejecutivo y es menester preservar el fuero judicial en sus dos etapas de proceso y juicio.

#### VIII. Las declaraciones aprobadas.

Las declaraciones presentadas por el Gobierno Nacional en su proyecto modificatorio y aprobadas en el seno de la honorable Comisión Segunda Constitucional del Senado son nueve, a saber:

##### 1. Defensa del sistema constitucional y legal del Estado y de sus obligaciones internacionales.

1. Ninguna parte de la Convención podrá interpretarse en el sentido de obligar a Colombia a adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otro carácter que vulneren o restrinjan su sistema constitucional o vayan más allá de los tratados en que sea parte contratante el Estado colombiano.

Sen motivos de la anterior declaración:

En primer lugar, asegurar la primacía del orden constitucional y legal de Colombia conforme al artículo 4º de su Constitución Política: "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra forma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales". El artículo 1º de la misma expresa que Colombia "es un Estado social de derecho". El artículo 1º de la misma expresa que Colombia "es un Estado social de derecho". A su vez, el artículo 121, *Ibidem* prevé que "ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley".

En segundo lugar, esta declaración es una respuesta concreta a las reservas hechas por otros Estados:

Los Estados Unidos de América, al ratificar el 20 de febrero de 1990 la Convención, dejaron en claro que "ninguna de las disposiciones del presente tratado requiere o autoriza leyes o actos de los Estados Unidos de América que sean contrarios o estén prohibidos por su Constitución".

La Gran Bretaña, en su declaración del 28 de junio de 1991, al ratificar la Convención, advirtió que "una solicitud de asistencia judicial recíproca no será concedida cuando las autoridades judiciales del Reino Unido consideren que su otorgamiento menoscaba el interés público".

Y, en tercer lugar, por cuanto si bien es cierto que el preámbulo de la Convención hace parte de ésta, sin embargo no se le puede dar el mismo valor jurídico que los 34 artículos del tratado.

El considerando tercero del preámbulo subraya que las conductas delictivas previstas en la Convención "amenazan la seguridad y la soberanía de los Estados". Por tanto, es menester dejar en claro que a Colombia, por el hecho de soportar un conflicto interno a causa de una flagelo que combate, no se le podría acusar de que está amenazando la seguridad o soberanía de otros Estados. O que, con el

pretexto del problema internacional del narcotráfico, otros Estados pudieran sentirse con el derecho de ejercer intervenciones prohibidas por la Carta de las Naciones Unidas. O que, por ese mismo hecho, algún Estado pudiera reclamar contra Colombia una acción coercitiva del Consejo de Seguridad, o invocar, en última instancia, su derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, según el artículo 51 de la Carta de San Francisco.

Entonces, debe quedar en claro que Colombia no adquiere compromisos de seguridad colectiva más allá de los que le obligan en virtud de ser Estado Parte de la Carta de las Naciones Unidas y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947. El texto aprobado incluyó una cláusula más general: "o vayan más allá de los tratados en que sea parte contratante el Estado colombiano".

## 2. Política de desarrollo alternativo, derechos de las comunidades indígenas, protección del medio ambiente y defensa de nuestro desarrollo.

2. Colombia entiende que el tratamiento que la Convención da al cultivo de la hoja de coca como infracción penal debe armonizarse con una política de desarrollo alternativo, tomando en cuenta los derechos de las comunidades indígenas involucradas y la protección del medio ambiente. En el mismo sentido, Colombia entiende que el trato discriminatorio, inequitativo y restrictivo que se le da en los mercados internacionales a sus productos agrícolas de exportación, en nada contribuye al control de los cultivos ilícitos, pues, por el contrario, es causa del deterioro social y ecológico en las zonas afectadas.

A través del artículo 14, numerales 1 y 2 de la Convención, los Estados Partes deberán adoptar "medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias sicotrópicas, tales como las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, así como aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio". Agrega que "las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente".

Bolivia, como nación andina e indígena, al ratificar la Convención el 20 de agosto de 1990, hizo una declaración que refleja no sólo el problema de las comunidades indígenas bolivianas y de su evidencia histórica respecto al uso y consumo de la hoja de coca, sino también del de otras comunidades indígenas, incluso las de Colombia.

Colombia, en verdad, tiene también comunidades indígenas milenarias, especialmente en la Región Andina, con una tradición en el consumo inofensivo de la hoja de coca. A partir de la conquista comenzó a ser utilizada con fines comerciales que se convirtieron en ilícitos. Hay que distinguir, por tanto, entre la tradición histórica indígena y el moderno tráfico ilícito. El artículo 7º de la Constitución Política afirma que "el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana". Y, por el artículo 246, ibidem, "las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos".

También es necesario hacer hincapié en la necesidad de proteger el derecho al medio ambiente, amparado por el artículo 7º de la Constitución Política, frente a la política indiscriminada de destrucción de los recursos naturales, como la fauna y la flora, por acción del uso de letales herbicidas que afectan también a las poblaciones campesinas, especialmente indígenas. El 15 de enero de 1993, Colombia suscribió en la sede de la Unesco la

Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción, la cual, en uno de sus considerandos, reconoce "la prohibición, incluida en los acuerdos correspondientes y principios pertinentes de derecho internacional, del empleo de herbicidas como método de guerra".

En los debates de la Subcomisión se propuso un texto en relación con el trato discriminatorio, inequitativo y restrictivo que en los mercados internacionales se da a los productos agrícolas de exportación de Colombia, lo cual "en nada contribuye al control de los cultivos ilícitos, pues, por el contrario, es causa del deterioro social y ecológico en las zonas afectadas". La Comisión compartió integralmente el texto que sobre el particular presentó el Gobierno Nacional, que recoge las inquietudes expuestas durante el debate.

## 3. Restricciones a la libertad de los acusados y políticas de sometimiento y colaboración de presuntos delincuentes a la justicia.

3. Colombia entiende que la aplicación del párrafo 7º del artículo 3º de la Convención se hará de conformidad con su sistema penal y teniendo en cuenta los beneficios de sus políticas de sometimiento y colaboración de presuntos delincuentes a la justicia.

La Comisión aceptó, sin reparos, esta declaración por los motivos siguientes:

El párrafo 7º del artículo 3º de la Convención pretende restringir las facultades del poder judicial sobre la concesión de la libertad anticipada o la condena condicional a los declarados culpables de cualquiera de los delitos tipificados por exigencia del artículo 3º de la Convención. Tal precepto repugna con el principio de la igualdad de todas las personas y la prohibición de la discriminación de los acusados en relación con sus garantías judiciales, en los términos de los artículos 5º y 13 de la Constitución Política de Colombia. No puede legitimarse la existencia de dos Códigos Penales y de dos Códigos de Procedimiento Penales que restrinjan las garantías judiciales y de defensa para determinados acusados. Una de las características de la ley, en especial de la penal, es su carácter general.

Ahora bien, como en el sistema penal colombiano se han venido introduciendo paulatinamente políticas de sometimiento y colaboración de los presuntos delincuentes a la administración de justicia, con miras a evitar la impunidad de los delitos, Colombia, a través de esta declaración, defiende tales políticas en la aplicación e interpretación de la Convención. El artículo 37 del Código de Procedimiento Penal prevé también la terminación anticipada del proceso. Por consiguiente, frente al rigorismo que preconiza la Convención en cuanto al tratamiento de los acusados de delitos tipificados por mandato de la misma, deben tenerse en cuenta dichas políticas.

## 4. La asistencia judicial recíproca sobre la base de la reciprocidad y el respeto al orden constitucional y legal del Estado.

4. Una solicitud de asistencia legal recíproca no será concedida cuando las autoridades de Colombia, incluso judiciales, consideren que su otorgamiento menoscaba el interés público o el orden constitucional o legal. También se deberá observar el principio de reciprocidad.

El Gobierno Nacional expresó que "considera positiva" esta iniciativa de la Comisión y, por tanto, la adopta sin observaciones.

El artículo 7º de la Convención es un tratado colectivo de asistencia judicial recíproca. La mayor parte de sus cláusulas figuran en el "Tratado sobre Prestación de Asistencia Legal Mutua entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América", suscrito entre

ambos Gobiernos en Washington, D. C., el 20 de agosto de 1980, y el cual fue rechazado por la honorable Cámara de Representantes de Colombia "por considerarlo contrario a los principios que informan nuestra organización constitucional".

También la mayor parte de los preceptos del artículo 7º de la Convención se fundan en los cinco tipos principales de asistencia judicial recíproca internacional que los Estados Unidos de América aplican en su derecho interno: obtención de pruebas en el exterior para uso en investigaciones y juicios, extradición de reos, transferencia internacional de sentenciados, remisión internacional de procesos penales, y delegación internacional de supervisión de reos sentenciados en condena condicional o liberados bajo vigilancia (Michael Abbel: *Asistencia judicial internacional penal*, Washington D. C., International Law Institute, Georgetown University, 1990).

En efecto, según el artículo 7º de la Convención, los Estados Partes deberán prestar "la más amplia asistencia judicial recíproca en las investigaciones, procesos y actuaciones judiciales referentes a delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3º", con cualquiera de estos fines:

- Recibir testimonios o tomar declaración a personas;
- Presentar documentos judiciales;
- Efectuar inspecciones e incautaciones;
- Examinar objetos y lugares;
- Facilitar información y elementos de prueba;

f) Entregar originales o copias auténticas de documentos y expedientes relacionados con el caso, inclusive documentación bancaria, financiera, social y comercial; y,

- Identificar o detectar el producto, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios.

Como se puede observar, tales compromisos afectan el sistema constitucional y legal del Estado y, en buena medida, su soberanía. Así, los Estados Partes "facilitarán o adelantarán la presentación o disponibilidad de personas, incluso de detenidos, que consientan en colaborar con las investigaciones o en intervenir en las actuaciones" (artículo 7º, numeral 4). Tampoco podrán invocar "el secreto bancario para negarse a prestar asistencia judicial recíproca" (numeral 4, artículo 7º).

El numeral 18 del artículo 7º prevé la inmunidad de testigos, peritos y demás personas que consientan en declarar en juicio o en colaborar en una investigación, proceso o actuación judicial en el territorio de la parte requeriente. Esto es opuesto al régimen internacional de inmunidades diplomáticas y consulares. El artículo 8º del Código Penal de Colombia establece, sin excepciones: "La ley penal se aplicará a las personas sin tener en cuenta consideraciones diferentes a las establecidas en ella".

Si bien es cierto que, según el numeral 12 del artículo 7º de la Convención, "se dará cumplimiento a toda solicitud con arreglo al derecho interno de la parte requerida y, en la medida en que no se contravenga la legislación de dicha Parte y siempre que ello sea posible, de conformidad con los procedimientos especificados en la solicitud", y que el numeral 15 de tal artículo prevé las causales de rechazo de la solicitud, es preciso establecer dos salvaguardias: en primer lugar, sujetar la asistencia legal recíproca al principio de la reciprocidad del derecho internacional; y, en segundo lugar, someterla en todos los eventos al orden constitucional y legal de Colombia para que no se cometan abusos.

Finalmente, tanto los Estados Unidos de América, como la Gran Bretaña, limitaron por medio de reservas el alcance de la asistencia legal recíproca. Colombia tenía necesariamente que fijar su posición.

### 5. Prescriptibilidad de la acción penal.

5. Colombia entiende que el párrafo 8º del artículo 3º de la Convención no implica la imprescriptibilidad de la acción penal.

El Gobierno Nacional propuso la declaración, compartiendo los criterios del ponente y de la Comisión sobre tan importante tópico.

A través del artículo 3º, párrafo 8º de la Convención, se constriñe a los Estados Partes a establecer "un plazo de prescripción prolongado dentro del cual se pueda iniciar el procesamiento por cualquiera de los delitos tipificados", el cual "será mayor cuando el presunto delincuente hubiese eludido la administración de justicia".

A juicio del ponente, tal párrafo elimina uno de los cimientos básicos del sistema penal colombiano, como es el de la prescriptibilidad de la acción penal: el artículo 79 del Código Penal prevé: "La acción y la pena se extinguen por prescripción". Y el artículo 80, *ibidem*, estatuye: "La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley si fuere privativa de libertad, pero, en ningún caso, será inferior a cinco años ni excederá de veinte. Para este efecto se tendrán en cuenta las circunstancias de atenuación y agravación concurrente".

La introducción del sistema anglosajón de imprescriptibilidad de la acción penal cuando medie un indiciement (resolución de acusación) eliminaría una de las garantías fundamentales del sistema penal colombiano y desconocería el principio de igualdad de todos los acusados, en contra de los artículos 5º y 13 de la Constitución Política de Colombia.

También es contrario al artículo 2º, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas:

"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

Finalmente, desconoce el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

### 6. Limitación de la cláusula de excepción.

6. El artículo 24 de la Convención sobre "medidas más estrictas o rigurosas", no podrá interpretarse en el sentido de conferir al Gobierno poderes más amplios de los que confiere la Constitución Política de Colombia, incluso bajo los estados de excepción".

Desde un comienzo sostuvimos que el artículo 24 de la Convención contiene la cláusula más peligrosa para el sistema constitucional colombiano: se trata de la cláusula de la excepción, según la cual "las Partes podrán adoptar medidas más estrictas o rigurosas que las previstas en la presente Convención si, a su juicio, tales medidas son convenientes para prevenir o eliminar el tráfico ilícito". Aquí la amenaza es tanto externa como interna, debido, por una parte, a las presiones que un Estado Parte puede hacer contra otro Estado Parte; y, por la otra, al arbitrio de un gobierno que, parapetado en la Convención, decida adoptar esas medidas en violación del derecho interno del Estado.

Desde el principio sostuvimos también que el artículo 24 de la Convención estaba estrechamente vinculado con el Capítulo 6, "De los estados de excepción", de la Constitución Política de Colombia, a través de esa cláusula de excepción, un gobierno arbitrario, a través de "decretos legislativos" dictados al amparo

de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, podrá implantar "medidas más estrictas o rigurosas que las previstas en la presente Convención, si, a su juicio, tales medidas son convenientes para prevenir o eliminar el tráfico ilícito".

El Gobierno Nacional, en su "exposición de motivos" sostenía que el artículo 24 de la Convención "no tiene, ni para el Estado colombiano, ni para los demás signatarios de la Convención, el carácter de una obligación o de un deber imperativo sino de una facultad que estará sujeta a la decisión de cada Estado, único titular para apreciar con autonomía los citados motivos de conveniencia o necesidad, para obrar de conformidad con los mismos". E insistía en que "la adopción de medidas más rigurosas, si es que así lo considera oportuno el Gobierno colombiano, tendrá que estar ceñida a los cánones constitucionales".

La práctica, sin embargo, demuestra lo contrario: los artículos 212 y 213 de la Constitución Política le confieren poderes de excepción al Presidente de la República bajo los estados de guerra exterior y de conmoción interior. Por tanto, valiéndose de ellos podría "adoptar medidas más estrictas o rigurosas que las previstas en la presente Convención si, a su juicio, tales medidas son convenientes para prevenir o eliminar el tráfico ilícito".

El anterior Gobierno, por medio del Decreto legislativo número 1880 de 1989, suspendió la vigencia del artículo 17, inciso 1º, del Código Penal, y estableció la extradición ejecutiva de nacionales colombianos reclamados por otros Estados, especialmente a los Estados Unidos de América, por delitos de narcotráfico y conexos, sin el debido proceso penal y sin el previo concepto de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. E incluso llegó al extremo de ordenar: "en la resolución ejecutiva que conceda la extradición, el Gobierno, integrado por el Presidente y los Ministros que hacen parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, podrán ordenar la entrega inmediata del extraditado al Estado solicitante, aun cuando con posterioridad al recibo de la solicitud de extradición estuviere procesado en Colombia, por cualquier otro delito".

Por interpretación del artículo 24 de la Convención, la reserva al artículo 6º de la misma, en cuanto a la no extradición de colombianos por nacimiento, no tendría aplicación práctica si el Gobierno Nacional considera que la entrega de un colombiano es conveniente "para prevenir o eliminar el tráfico ilícito".

Respetando la expresión de la Comisión de que a través de esa cláusula se nos esfuma el estado de derecho; el Gobierno Nacional formuló esta declaración y fue acogida por la Comisión.

### 7. Asistencia en alta mar y a solicitud expresa y con autorización del Gobierno colombiano.

7. Colombia entiende que la asistencia prevista en el artículo 17 de la Convención sólo operará en alta mar y a solicitud expresa y con autorización del Gobierno colombiano.

Por el artículo 17, numeral 1º de la Convención, los Estados Partes deberán cooperar en todo lo posible para eliminar el tráfico ilícito por mar, de conformidad con el derecho internacional del mar.

Lo anterior implica adiciones a las Convenciones de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1958, de las que Colombia es parte, y también a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, cuyo artículo 108 prevé que "todos los Estados cooperarán para reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas realizado por buques en la alta mar en violación de las convenciones internacionales".

En el numeral 2 del artículo 17 de la Convención faculta a un estado Parte que "tenga motivos razonables para sospechar que una nave de su pabellón, o que no enarbole ninguno o no lleve matrícula, está siendo utilizada para tráfico ilícito", a "solicitar asistencia de otras Partes a fin de poner término a esa utilización. Las Partes a las que se solicite dicha asistencia la prestarán por los medios de que dispongan". Y el numeral 4 del artículo 17 de la Convención permite el abordaje de la nave sospechosa, la inspección de la misma o, si hay pruebas sobre tráfico ilícito, la adopción de "medidas adecuadas con respecto a la nave, a las personas y a la carga que se encuentren a bordo".

Sobre este particular se dio un amplio debate donde se analizaron los diferentes usos de los países en cuanto a autoridades y embarcaciones para adoptar esa clase de medidas, y también sobre los conceptos de altamar, mar territorial y zona económica exclusiva, habiendo sido acogido el texto del Gobierno Nacional que resume plenamente los diversos puntos de vista.

Entonces, quedó establecido que las medidas coercitivas sólo pueden ser emprendidas en alta mar.

### 8. Secuestro internacional de acusados.

8. Colombia declara que considera contrario a los principios y normas de derecho internacional, y en particular a los de igualdad soberana, integridad territorial y no intervención, cualquier acto tendiente al secuestro o privación ilegal de la libertad de las personas dentro del territorio de un Estado para hacerlas comparecer ante los tribunales de otro.

Esta declaración fue presentada por el Gobierno Nacional el 20 de octubre de 1992 en el artículo 2º del proyecto de ley, y que está de acuerdo con la declaración emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores a raíz de un pronunciamiento de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América sobre secuestro de personas en otros Estados para someterlas a los tribunales de ese país. Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia puntualizó "Colombia reitera su indeclinable propósito de luchar contra el narcotráfico. La colaboración internacional que ello requiere, debe ceñirse al estricto respeto de nuestra Constitución y del orden jurídico internacional".

El Gobierno Nacional mantuvo en su proyecto modificatorio esta declaración, aceptada plenamente y aprobada por la honorable Comisión Segunda Constitucional.

### 9. La remisión de actuaciones penales y las garantías constitucionales del derecho de defensa.

9. Colombia entiende que la remisión de actuaciones penales a que alude el artículo 8º de la Convención, se hará de tal forma que no se vulneren las garantías constitucionales del derecho de defensa.

Así mismo, Colombia declara, en cuanto al párrafo 10 del artículo 6º de la Convención, que, en la ejecución de sentencias extranjeras, debe procederse conforme al inciso 3º del artículo 35 de su Constitución Política y demás normas constitucionales y legales.

Como se observa, la declaración consta de dos partes:

Según el artículo 8º de la Convención, "las Partes considerarán la posibilidad de remitirse actuaciones penales para el procesamiento por los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3º, cuando se estime que esa remisión obrará en interés de una correcta administración de justicia".

Desde el principio se ha sostenido que la remisión de actuaciones penales adelantadas en Colombia a otros Estados para el proce-

samiento en ellos por los delitos que hubieren sido tipificados de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 3º de la Convención, o viceversa, viola la garantía del debido proceso, tutelada por el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que abarca además las garantías del juez natural, la presunción de inocencia, el derecho de todo acusado a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (*nom bis in idem*): "el procesado, condenado o absuelto mediante sentencia ejecutoriada, proferida por el juez colombiano, no será sometido a nuevo juzgamiento por el mismo hecho, aun cuando a éste se le dé una denominación distinta" (artículo 9º del Código Penal Colombiano).

También sostuvimos que la remisión de actuaciones penales a otros Estados viola tanto el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966 (Ley 84 de 1968), como el artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (Ley 16 de 1972) que, en los términos del artículo 93 de la Constitución Política, prevalecen en el orden interno.

También el señor Fiscal General de la Nación expuso que "cuando el artículo octavo de la Convención dice que las partes considerarán la posibilidad de remitir 'actuaciones penales', con esto se refiere a las pruebas que obren en un proceso penal, ya que éstas son las que tienen relevancia en los diferentes procesos; pues como afirman la doctrina y la jurisprudencia no se puede tomar en un proceso la relación y conclusiones que de las pruebas allí obrantes se haga en una determinada providencia, como por ejemplo, en una sentencia. Así, lo único que puede trasladarse de un proceso a otro válidamente y que tenga alguna utilidad son las pruebas".

Ahora bien, la segunda parte de la declaración se relaciona con la prohibición constitucional de aplicar sentencias extranjeras en territorio nacional contra colombianos que hubieran cometido delitos en el exterior.

El numeral 10 del artículo 6º de la Convención establece que "si la extradición solicitada con el propósito de que se cumpla una condena se deniega basándose en que la persona objeto de la solicitud es nacional de la Parte requerida, ésta, si su legislación lo permite y de conformidad con los requisitos de dicha legislación, previa solicitud de la Parte requerente, considerará la posibilidad de hacer cumplir la condena impuesta conforme a la legislación de la Parte requerente o el resto de dicha condena que quede por purgar".

Tal hipótesis es contraria al inciso tercero del artículo 35 de la Constitución Política de Colombia: "Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia".

Lo anterior quiere decir que cuando un colombiano por nacimiento es juzgado y condenado en el extranjero y estuviere en territorio colombiano, por no proceder la extradición, si el país donde fue condenado solicitare la ejecución de la sentencia, esto no puede ser aceptado, ya que lo único conducente será el envío de dicha sentencia para que ella obre como prueba del proceso que, si fuere el caso, se iniciare en Colombia, de conformidad con el artículo 537 del Código de Procedimiento Penal. Por lo tanto, deben respetarse las demás normas constitucionales, como, por ejemplo, las garantías de defensa, igualdad y las acciones y recursos para proteger los derechos fundamentales; y, en cuanto a la aplicabilidad de las normas legales, por ejemplo, el artículo 537 citado:

"Cuando un colombiano por nacimiento haya sido condenado en el exterior y esta providencia se encuentre debidamente ejecutoriada, el funcionario judicial que fuere competente de acuerdo con la legislación co-

lombiana para conocer del hecho, podrá sin necesidad de exequátur, incorporar la sentencia como prueba al proceso que se adelante o llegare a adelantarse en el país.

#### IX. Consideraciones Finales.

En nuestra ponencia para primer debate sostuvimos la tesis, apoyada en textos constitucionales y legales, de que sí corresponde al Congreso de la República ejercer su función de control previo constitucional de las normas de un tratado que examine, conforme al artículo 4º de la Constitución Política: "La Constitución es norma de normas. En caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales". Por el artículo 17 de la Ley 05 de 1991 (Reglamento del Congreso), los Congresistas, al prestar el juramento de rigor, nos obligamos a "sostener y defender la Constitución y las leyes de la República...".

Al examinar la Convención, el ponente observó que varias de sus cláusulas eran incompatibles con la Constitución Política y por ello, en el proyecto de ley modificado, incluimos las reservas y declaraciones que, en el curso del primer debate, fueron adoptadas por el Gobierno Nacional y aprobadas por la honorable Comisión Segunda Constitucional del Senado, junto con las propuestas de cambio de redacción, diferentes a reservas y declaraciones propuestas por el ponente.

No estamos invadiendo la órbita que corresponde a la Corte Constitucional para revisar la ley aprobatoria de la Convención, en los términos del numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, sino ejerciendo una obligación constitucional que nos corresponde como congresistas y como ciudadanos.

Por las anteriores consideraciones, me permito proponer al plenario del honorable Senado de la República:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 192 Senado de 1992, "por medio de la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988", tal como fue aprobada en primer debate por por la honorable Comisión Segunda Constitucional del Senado, y que se agrega como anexo de este informe.

Vuestro comisionado,

**Humberto Peláez Gutiérrez,**  
Senador de la República.

Anexo: Proyecto de ley.

#### TEXTO DEFINITIVO

al Proyecto de ley número 192 Senado de 1992, "por medio de la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988".

El Congreso de la República,

Visto el texto de la "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988, que a la letra dice:

(Aquí se incorpora el texto de la Convención).

#### DECRETA:

Artículo 1º Apruébase la "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988, con las siguientes reservas y declaraciones

que se presentan y que forman parte integrante de esta ley y que el Gobierno de Colombia formulará al depositar el respectivo instrumentos de ratificación de la Convención que por esta ley se aprueba:

#### Reservas.

1. Colombia no se obliga por el artículo 3º, párrafos 6º y 9º y artículo 6º de la Convención, por ser contrarios al artículo 35 de su Constitución Política en cuanto a la prohibición de extraditar colombianos por nacimiento.

2. Colombia considera que los párrafos 1 y 2 del artículo 5º de la Convención no facultan a sus autoridades para imponer penas de confiscación de bienes en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 de su Constitución Política.

3. Colombia, en virtud del párrafo 7º del artículo 5º de la Convención, no se considera obligada a establecer la inversión de la carga de la prueba.

4. Colombia formula reserva respecto del artículo 9º, párrafo 1, incisos b), c), d) y e) de la Convención, en cuanto se oponga a la autonomía e independencia de las autoridades judiciales para conocer de la investigación y juzgamiento de los delitos.

#### Declaraciones.

1. Ninguna parte de la Convención podrá interpretarse en el sentido de obligar a Colombia a adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otro carácter que vulneren o restrinjan su sistema constitucional y legal o vayan más allá de los tratados en que sea parte contratante el Estado colombiano.

2. Colombia entiende que el tratamiento que la Convención da al cultivo de la hoja de coca como infracción penal debe armonizarse con una política de desarrollo alternativo, tomando en cuenta los derechos de las comunidades indígenas involucradas y la protección del medio ambiente. En el mismo sentido, Colombia entiende que el trato discriminatorio, inequitativo y restrictivo que se le da en los mercados internacionales a sus productos agrícolas de exportación, en nada contribuye al control de los cultivos ilícitos, pues, por el contrario, es causa del deterioro social y ecológico en las zonas afectadas.

3. Colombia entiende que la aplicación del párrafo 7º del artículo 3º de la Convención se hará de conformidad con su sistema penal y teniendo en cuenta los beneficios de sus políticas de sometimiento y colaboración de presuntos delincuentes a la justicia.

4. Una solicitud de asistencia legal recíproca no será concedida cuando las autoridades de Colombia, incluso judiciales, consideren que su otorgamiento menoscaba el interés público o el orden constitucional o legal. También se deberá observar el principio de reciprocidad.

5. Colombia entiende que el párrafo 8º del artículo 3º de la Convención no implica la imprescriptibilidad de la acción penal.

6. El artículo 24 de la Convención sobre "medidas más estrictas o rigurosas", no podrá interpretarse en el sentido de conferir al Gobierno poderes más amplios de los que le confiere la Constitución Política de Colombia, incluso bajo los estados de excepción.

7. Colombia entiende que la asistencia prevista en el artículo 17 de la Convención sólo operará en alta mar y a solicitud expresa y con autorización del Gobierno colombiano.

8. Colombia declara que considera contrario a los principios y normas de derecho internacional, y en particular a los de igualdad soberana, integridad territorial y no intervención, cualquier acto tendiente al secuestro o privación ilegal de la libertad de las personas dentro del territorio de un Estado para hacerlas comparecer ante los tribunales de otro.

9. Colombia entiende que la remisión de actuaciones penales a que alude el artículo 8º de la Convención, se hará de tal forma que no se vulneren las garantías constitucionales del derecho de defensa.

Así mismo, Colombia declara, en cuanto al párrafo 10 del artículo 6º de la Convención, que, en la ejecución de sentencias extranjeras, debe procederse conforme al inciso 3º del artículo 35 de su Constitución Política y demás normas constitucionales y legales.

Artículo 2º Con estricto cumplimiento de lo dispuesto en el articulado de la Ley 7ª de 1944, la "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988 que por esta ley se aprueba con sus reservas y declaraciones, obligará definitivamente al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3º La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a 21 de abril de 1993.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 291 de 1993.

Por instrucciones del Presidente de la Comisión Sexta del Senado, he recibido el Proyecto de ley "por la cual se deroga el artículo 132 de la Ley 30 de 1992", para rendir ponencia de primer debate.

El proyecto busca derogar el siguiente artículo: "Para dar cumplimiento a los objetivos de educación cooperativa establecidos en la Ley 79 de 1988, a partir del 1º de enero de 1993, por lo menos la mitad de los recursos previstos para educación, en el artículo 54 de la precitada ley, deben ser invertidos en programas académicos de educación superior, ofrecidos por instituciones de economía solidaria de educación superior, autorizados legalmente".

El argumento principal para solicitar esta derogatoria, es que en la ley discriminadamente se crea un privilegio a favor de las instituciones de educación superior de economía solidaria, excluyendo otras instituciones donde los cooperados se pueden capacitar.

Considero que el anterior argumento es importante, pero creo que existe uno más válido para buscar la derogatoria del citado artículo. Se presume con el artículo 132 que todas los cooperados puedan acudir a la educación superior, cuando la gran realidad es que la mayoría de las cooperativas agrupan a personas humildes, que en muchos casos solamente llegaron a tener acceso a una corta, educación básica. Sería absurdo pensar que éstos pueden acceder a una educación superior, en cualquiera de sus modalidades. En razón a lo anterior, considero que la propuesta del Senador Gómez Hurtado es válida y merece el respaldo de la Comisión.

Durante las discusiones que se adelantaron en la Comisión Sexta del Senado, se acordó incluir en el texto de la Ley 30 de 1992 un artículo que permitiera a los profesionales egresados de universidades en el exterior ejercer su profesión y la docencia, sin necesidad de homologar su título.

Se hizo una clara excepción de los abogados y de los médicos, a quienes por obvias razones se les exigía la homologación del título.

En un mundo como el actual y en un país como el nuestro en que muchos colombianos han tenido la oportunidad de acceder a educación en otro país, no tiene sentido exigirle a un ciudadano que homologue su título que le ha concedido una institución de educación superior, de otro país, con la respectiva aprobación del Gobierno.

En razón a lo anterior, me permito solicitar a la Comisión Sexta, la aprobación del proyecto original, adicionado con un artículo en el cual se admita el ejercicio de la profesión, sin necesidad de homologar el título, salvo en las profesiones ya enumeradas.

Texto propuesto para primer debate:

PROYECTO DE LEY NUMERO 291 DE 1993

"por la cual se modifica la Ley 30 de 1992".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Derógase el artículo 132 de la Ley 30 de 1992.

## OBJECIONES

Señor  
Presidente, honorables Senadores  
En sesión.

Para cumplir con la Comisión que nos fue encomendada, rendimos el siguiente informe sobre las objeciones de "Inconstitucionalidad total", que el Gobierno formuló al "Proyecto de ley número 76 de 1992 Senado y 151 de 1992, Cámara, "por el cual se interpreta con autoridad el artículo 7º del Decreto-ley 929 de 1976, el artículo 3º del Decreto 1076 de 1992 y el artículo 14 de la Ley 17 de 1992, y se dictan otras disposiciones".

#### Primera objeción.

El Gobierno afirma que el Congreso excedió su potestad e invadió la competencia que la ley marco en materia de remuneraciones y prestaciones de los empleados públicos —Ley 4ª de 1992—, atribuyó al Gobierno Nacional.

No se puede compartir esta objeción: Primero. La facultad de interpretar las leyes deriva del artículo 150, ordinal 1º de la Constitución. Es lo que se conoce como interpretación auténtica o "con autoridad", según el artículo 25 del Código Civil. Y de acuerdo con el artículo 14 del mismo Código las leyes interpretativas, es decir, las que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entienden incorporadas a éstas. En el fondo, las leyes interpretativas y las interpretadas, resultan siendo una sola ley. Dice vieja jurisprudencia no rectificadas: "No son, a decir verdad, leyes nuevas; no se aplica la ley interpretativa sino la ley interpretada, tal como lo ha sido legislativamente. La consecuencia es que la ley interpretativa se aplica a los hechos que le son anteriores, con tal que los mismos sean posteriores a la ley interpretada", dejando a salvo solamente "los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio". (C.S.J. Sent. julio 14 de 1947. G.J. Tomo LXII, página 613, citada en comentario al artículo 14 del C.C. Ed. Ortega Torres). El Congreso no tiene entonces, restricción alguna para interpretar las leyes, cualesquiera que sea su naturaleza. Puede interpretar inclusive las mismas "leyes marco", como lo reconoce el propio Gobierno al formular sus objeciones.

Segundo. Además, el Gobierno al sentir invadida la competencia que por disposición constitucional le otorgó la Ley 4ª de 1992, presupone equivocadamente que esta ley o los decretos dictados por él en desarrollo de la misma, son retroactivos, lo cual resulta jurídicamente inaplazable. El Gobierno no reparó, por ejemplo, en que el Decreto-ley 929 de 1976, interpretado en el proyecto de ley, es anterior a la Ley 4ª de 1992 y a los Decretos expedidos por el Gobierno con posterioridad,

Artículo 2º Para ejercer la profesión o la cátedra universitaria, no se requerirá homologar el título de pregrado o postgrado obtenido en una institución de educación superior del exterior, cuando ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada. Se excluyen de lo anterior, la Medicina y el Derecho.

Artículo 3º La presente ley rige a partir de su sanción.

De ustedes,

Atentamente,

Eduardo Pizano de Narváez  
Senador.

lo cual trae como consecuencia que la norma interpretada conjuntamente con su interpretación solamente serían aplicables a hechos anteriores a la Ley 4ª, no susceptibles de ser regulados por ésta o por decretos posteriores.

#### Segunda objeción.

Tampoco es aceptable la objeción que el Gobierno hace consistir en el hecho de que "dentro del trámite no se dio aplicación al artículo 163 de la Ley 5ª de 1992" (Reglamento del Congreso), refiriéndose al proyecto de ley objetado. Dicho artículo se refiere a "las enmiendas a un proyecto de ley que supongan gasto público o disminución de los ingresos presupuestarios". En el caso del presente no se trata de enmiendas de proyectos de ley que supongan gasto público o erogación presupuestal. Se trata de interpretar leyes o normas de carácter legal, lo cual excluye abiertamente cualquier referencia a "enmienda de proyectos" o a erogación de ingresos presupuestales.

#### Tercera objeción.

Igualmente es incompatible la objeción del Gobierno que centra su tacha en la afirmación de que el proyecto de ley necesitaba la iniciativa gubernamental, por derivar de las facultades consagradas en el "literal e) del ordinal 19 del artículo 150 de la Constitución Política". No. La facultad interpretativa que ejerció el Gobierno mediante el proyecto de ley objetado, no deriva del literal e) del ordinal 19 del artículo 140 de la Constitución Nacional citado por el Gobierno sino del ordinal 1º del mismo artículo 150 de la Constitución, que trata de otras materias, entre ellas de la interpretación de las leyes.

En cuanto a la incompetencia del Congreso para interpretar normas que carecen de fuerza legal, sí es atendible la objeción del Gobierno. Pero como el proyecto de ley objetado lo que busca esencialmente es interpretar normas legales, nos permitimos proponer:

"Decláranse infundadas las objeciones del Gobierno al Proyecto de ley Nº 76/92, Senado y 151 de 1991 Cámara, "por la cual se interpreta con autoridad el artículo 7º del Decreto-ley 929 de 1976, el art. 3º del Decreto 1076 de 1992 y el artículo 14 de la Ley 17 de 1992, y se dictan otras disposiciones", para que el proyecto pase a conocimiento de la Corte constitucional.

Vuestra Comisión:

Hernán Echeverri Coronado, Everth Bustamante García, Hernán Motta Motta, Rodrigo Bula Hoyos, Laureano Cerón, Senadores.

# ASCENSOS MILITARES

Señores  
 Presidente y honorables Senadores  
 Comisión Segunda Constitucional  
 Permanente  
 E. S. M.

## APROBACION ASCENSO MILITAR

Honorables Senadores:

Con orgullo y respeto, he abordado la misión encomendada por ustedes sobre el estudio de la hoja de vida del señor Mayor General del Ejército de nuestro país, Ramón Emilio Gil Bermúdez; quien a través de su carrera de lucha y tesón en la defensa de los derechos de los ciudadanos de bien ha demostrado el incalculable valor de lo que diariamente aportan los militares para la conservación y sostenimiento de la democracia.

Al iniciar este informe, cité las palabras orgullo y respeto para describir la forma como veo al señor Mayor General Gil Bermúdez, expresiones que no podrían reducirse ni colocarse en duda, dado que en su transcurrir por la vida de las armas, ha logrado destacarse como eminente oficial que ha llevado desde sus primeros años de escuela militar, con dignidad y espíritu de cuerpo, los distintivos de los militares colombianos; dejando en alto el lema de patria, honor y lealtad que marca la excelencia que debe llevarse en el corazón para poder darlo todo por los demás y especialmente por un país que, como el nuestro, ha sido víctima de los embates crudos y salvajes de la violencia durante muchas décadas.

Estamos pues, ante una brillante carrera y ante un gran hombre que con su notable dedicación y esfuerzo, ha obtenido las más altas calificaciones desde el alma mater de la institución castrense, de donde egresó como del arma de artillería comprometiéndose con ello y tal como lo ha hecho hasta hoy, en la marcha corajuda andando, de ser necesario por la senda trágica que puede mostrarnos el destino y anteponiendo el deber a la vida. Ha desarrollado cursos de su arma en los Estados Unidos, el básico de Comando Militar en España, el de inteligencia estratégica y otros tantos que nos haríamos interminables al mencionarlos aquí. Así mismo, se ha desempeñado como Adjunto Militar en Washington, Estados Unidos, donde se desempeñó con eficiencia y alto sentido de responsabilidad; cumplió misiones en Panamá, Ecuador y Chile con idénticos resultados. Adjunto a lo anterior, el señor Mayor General Gil Bermúdez, ha sido director de la máxima escuela de formación de oficiales insignias del Ejército, tal como lo es la Escuela Superior de

Guerra que es considerada de las mejores en su género y de las que se tienen en concepto para asignarle como cuerpo directivo a uno de los más destacados oficiales rango superior en las Fuerzas Militares.

Por lo anterior, considero que en la persona del señor Mayor General Ramón Emilio Gil Bermúdez, las autoridades castrenses y la Nación en general, pueden entregar con tranquilidad y satisfacción las más altas responsabilidades con la seguridad de que en su alma de militar consagrado, se cristalizan la lealtad y el derecho y con la certeza de que él, enarbolará los principios de paz y democracia que nuestro país necesita. Así las cosas, me permito proponer ante esta Comisión, honorables Senadores lo siguiente:

Así las cosas, y fundamentado en la Constitución Nacional que en su artículo 173, numeral 2, en lo pertinente a las atribuciones del Senado reza:

"Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la Fuerza Pública, hasta el más alto grado".

Me permito proponer a los honorables Senadores de la Comisión Segunda:

"Apruébese el ascenso a General de la República de Colombia, del señor Mayor General Ramón Emilio Gil Bermúdez según lo consagra el Decreto 1954 de diciembre 19 de 1992".

De los honorables Senadores,

José E. Guerra de la Espriella, Rodolfo Segovia Salas, Senadores ponentes.

Ascenso al grado de Mayor General del señor Brigadier General Rodolfo Torrado Quintero.

### INFORME DE COMISION

Señor Presidente, honorables Senadores  
 Comisión Segunda  
 Senado de la República.

Conforme a la asignación hecha por el señor Presidente de esta Comisión para estudiar la hoja de vida y antecedentes del Brigadier General Rodolfo Torrado Quintero, he procedido a ello con la responsabilidad debida.

Encontramos que el Brigadier General Torrado Quintero, desde 1960, año en el cual recibió el grado de subteniente, hasta la fecha se ha destacado como un Oficial excelente, estudioso, con un alto grado de responsabilidad del deber y el cumplimiento, lo cual lo ha hecho merecedor del reconocimiento de sus superiores y del Gobierno Nacional.

En el año de 1988 el Gobierno -Ministerio de Defensa-, le concedió el ascenso a Brigadier General y hoy, cinco años después, considero que se le debe ascender al rango de Mayor General.

En la hoja de vida del General Rodolfo Torrado Quintero, se observa que se le ha otorgado entre otras las siguientes condecoraciones: Orden al Mérito Militar José María Córdoba en la Categoría de Caballero; Orden al Mérito Militar Antonio Nariño en el grado de Oficial; de Servicios Distinguidos en Orden Público; Francisco de Paula Santander por parte del Gobierno de Norte de Santander, por treinta (30) años de servicios.

Además, fue seleccionado para cursos fuera del país y como delegado de nuestra Nación al exterior: Estados Unidos y Perú.

Por todo lo anterior, y además que sobre su persona no ha recaído ninguna sanción o acusación grave que lo hiciese inmerecedor de este honor, me permito proponer al señor Presidente de la Comisión y honorables Senadores,

Apruébese el ascenso al grado de Mayor General del señor Brigadier General Rodolfo Torrado Quintero.

Vuestro Comisionado,

Gustavo Galvis Hernández  
 Senador de la República.

### CONTENIDO

GACETA número 107 - viernes 30 de abril de 1993.

### SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 192 de 1992, "por medio de la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 291 de 1993, "por la cual se deroga el artículo 132 de la Ley 30 de 1992"	7
Objeciones al Proyecto de ley número 76 de 1992 Senado y 151 de 1992 Cámara, "por la cual se interpreta con autoridad el artículo 7º del Decreto-ley 929 de 1976, el artículo 3º del Decreto 1076 de 1992 y el artículo 14 de la Ley 17 de 1992, y se dictan otras disposiciones"	7
Informe de Comisión sobre el ascenso al grado de Mayor General del señor Brigadier General Rodolfo Torrado Quintero	8
Ascenso del militar Mayor General del Ejército Ramón Emilio Gil Bermúdez	8